
ステイクホルダー理論による 公私協働モデルの実証的研究

(14310093)

平成 14 年度～平成 15 年度科学研究費補助金（基盤研究(B)(2)）研究成果報告書

平成 16 年 3 月

研究代表者 杉 岡 直 人

(北星学園大学社会福祉学部教授)

はしがき

ステイクホルダー理論は、いうまでもなく当初は経営学の領域で発達してきたものであり、確定拠出型年金の企業による資産運用委託が開始され、企業サイドに対して投資家（年金基金運用を任せる国民）に向けての明確な説明責任を求める流れが、出発点とされている。宮坂純一（2000：『ステイクホルダーマネジメント』）によれば、利害関係者に相当するステイクホルダー概念は、元来はストックホルダー（株主）を意識して使われはじめたものであることを指摘している。現在は株主主権や株主民主主義なるキーワードも使われるようになってきているが、新たな公共論や政治学の動向をみても、責任ある主体としての市民の位置づけは、徐々に意見を述べる、権利を主張するレベルから、決定に関わる、事業に関わる、評価に関わるといった、より積極的あるいは本格的な市民参加へと議論がシフトしはじめている。この点は、消費者主権や利用者民主主義といったサービス利用者の問題を扱う社会福祉分野においても同様な傾向が認められる。まさに「ステイクホルダー社会とならなければ、人類は存続しなくなるであろう」（宮坂、2000；i）というほどのトレンドが始まっているといえる。

これは、政府と市場の失敗を受けて、市民のサイドに結果として玉が投げられているということと市民に巨大な資金と情報が確保されるようになりつつあり、ごまかしが効かない社会に向かっていることも背景にある。しかし、より大きな要素は、対人社会サービスを提供する主体に市民の参加が拡大しつつあり、ビジネスとして関わる要素とコミュニティの生活を豊かにする（守る）活動に参加する人々が増えていることが重要である。家族の会や当事者組織が自治的な運営をおこないながら事業を維持する時代になり、スウェーデンやヨーロッパでみられるパート正職員化社会が登場することで、自主運営に時間をさける市民が増加しているのであり、日本のように退職後の生活があまりにも選択肢が少なく、結果として、老人クラブや町内会活動などにあぶれた意欲的住民が市民参加型サービスの担い手となる時代を迎えていることや NPO が協働のパートナーとして（むしろステイクホルダーとしてというべきであるが）行政における位置づけがクリアになってきたことがあげられる。実際、公共は、まず市民が創り出すものであり、民間企業が担う要素もあり、どちらかといえば、行政は、自分で予算を管理したいという管理主義のもとに公共を行政の独占物とみなしてきたといえる。そのせいか、近年は、予算不足が契機になり、かつ交付金のカットが露骨に進められるなかで、アウトソーシングという企業のコスト削減手法が行政サービスのアウトソーシングと置き換えられる程度に乱発され、しまいにはアウトソーシングできないものは何かという議論に発展している埼玉県志木市のようなケース（市職員の 50%以上削減計画）やアメリカで取り組まれている刑務所管理業務まで民間委託しているものを含めるとまさに「民間でできないことを行政がおこなうのが本来のあり方」という主張まで、自然に受け止められるような小さな政府論や新保守主義の論理に巻きこまれていく側面もみせている。しばしば行政から、これからは NPO に公共を担っ

てもらう、という押しつけがましい話題も示されているため、一部の議論には、丸投げの相手先にされていて安上がりの効果を強調させていていいのか、という批判もだされているのが現実である。それゆえ、正しく？公私協働を福祉分野で進めていくためにも、自立した単位としての NPO をはじめとする民間組織を基本とした現段階での現状分析から帰納法的に考察を展開することとした。事実、ステイクホルダーの社会福祉分野での適用は、本報告書のなかにもふれているが、ペストフ（1998）が注目されるものといえる。彼は明確に企業経営におけるステイクホルダー理論を援用している（ペストフ＝藤田他訳、2000；130-132）。つまり、ステイクホルダーは、その社会的企業にたいして正当な請求権をもつ個人ないし集団であるが、株主・債権者・経営管理者・職員・顧客・（サービス・製品の）供給者・地域コミュニティ・政府・一般の人々が含まれている。本研究では、こうした包括する定義をつかわずに、公私協働を担う主体を民間組織・NPO 等として、どのようなバーゲニングを展開することを想定するか、行政との接点をどのようにとらえることが公共の担い手としての市民集団に適切な役割を位置づけることになるのか、具体的な事例研究からアプローチを試みた。

収録した論文についてまとめて整理しておくならば、日本の地域社会における事例（森本佳樹・間人友紀・島津淳・大坂紫・小川幸裕の各フィールド調査報告および実践家からの提言レポートとしての長谷川誓一・小林董信のレポート）は、検証をまつ要素もあるが、課題を浮き彫りにしていく作業の第一段階として、多様な事業活動を整理するものとなっている。

全体の構成に関わるものは、杉岡の公共に関するまとめと公私協働を担う NPO の位置づけ（この部分小林董信のレポートは、公益法人改革も射程にいれた包括的考察となっている）、および市民の公共への参加は、具体的な相互作用が基礎になるため、地域通貨のような活動の連鎖を創り出すしかけがきわめて有効となる。その可能性は、杉岡と鈴木がふれており、さらなる発展型としてのコミュニティビジネスへの展開を、長谷川誓一・小林董信が展望している。

今回は、海外での公私協働を担う主体についても調査活動を展開したが、本格的な考察にまでは至っていない。しかし、それぞれ歴史性のある NPO の発展におけるカナダと韓国（朴峰寛）およびアメリカの現状について具体的な活動を整理してみた。それらは、Ito Peng、梶晴美、飯田俊郎、鈴木克典、滝谷和隆のまとめと、2002 年に栗山（人口 1 万 5 千人のまち）で地域通貨の国際会議を開催したおり、われわれの研究費で、カナダ、英国、イタリアから実践家（Tomoko Makabe, Barbara Nordon & Malcolm Currie, Sofia Mannozi）を招聘して具体的課題を含めてプレゼンテーションをもとめることができ、記録を作成することもできたので、資料的価値もあると考え、関係者に収録に際しての同意を求めた。まさに手弁当で国際会議を展開するところに自治体外交らしい交流が生まれるといえる。

あと地域福祉計画に関する参加問題や介護保険をめぐる自治体行政の課題についてと民生委員・児童委員の活動の今後を含めて、尾形・栗田・杉岡がまとめをおこなった。

最後になったが、共同研究者の森本佳樹教授とは、社会福祉協議会活動と地域福祉推進体制の課題をめぐって議論を交わしながら、ステイクホルダーに関する位置づけをめぐって研究交流をおこないながら最後のまとめにたどり着いた。現場関係者も多いため、研究例会的な蓄積が十分できなかつたが、疑問を対象化させるという論文作成行為を通じて、今後とも継続的な研究活動を展開する予定である。いつもながら多くのデータ処理をサポートしてもらっている栗田克実君には、今回も最後まで手間のかかる仕事をお願いしている。厚くお礼申し上げたい。報告書の印刷には、栗山町でのエコマネー調査プロジェクト以来、何かとお願いしている情報推進課の三木氏に作図の修正や画像処理を含めてレイアウトと PDF ファイル化作業に多大な協力を頂いた。

最後に、相当数の書類手続きをすべてチェックし、逐次処理して頂いた北星学園大学学務課木村職員には、機関業務とはいえ研究サポートの重要性とありがたさを痛感したことに改めて研究メンバーを代表して感謝しておきたい。

以下に平成 14 年度のまとめと 15 年度のまとめの要約を記載しておく。

【平成 14 年度】

1. ステイクホルダー理論の文献収集と関連概念の検討：関連文献リストの作成をおこない、その成果の一部を「地域における公共性の転換—地域福祉の前線から—」（地域社会学会大会シンポジウム報告）を通じて、これまでの地域社会学の公共性に関する研究に地域福祉の問題がいかにかわることになるのかを明らかにした。
2. 海外研究者との連携：ステイクホルダーの視点から第 1 回地域通貨国際会議（栗山町）に英国・イタリアの実践家を招聘し、韓国の生産的福祉をめぐる問題について、釜山女子大学朴峰寛教授の協力をえて現地調査をおこなった。また NPO 会計の専門家と都市計画の専門家の協力をえて、ピッツバーグの都市再生と公私協働の展開およびカナダ・トロントにおける NPO 活動の行政とのかかわりについて聞き取り調査を行った。
3. 学会活動における研究成果の公表：日本社会学会「地域通貨の適用と可能性」（2002.11.17）、日本老年社会科学会「相互扶助ツールとしての地域通貨」（2002.7.4）等において研究報告をおこなった。
4. フィールド調査：北海道においては、帯広・旭川・白老・室蘭・札幌における公私協働のメニュー化を進める上での課題について岩手県遠野市においては、第三セクターの運営と地域資源の活用をめぐる問題および仙台市においては、NPO と生協活動の関連について聞き取り調査をおこなった。

5. 平成 15 年度の計画：1) 福祉先進自治体の事例調査 2) 民生委員活動にみる公私関係の変化に関する分析 3) 韓国総合地域福祉館の活動調査 4) 海外研究者（カナダ・英国・スウェーデン）の招聘による協働システムに関する討議とヒアリング

【平成 15 年度】

1. 現地調査の結果をまとめると、現状の公私協働の展開は、きわめて無原則的に取り組まれており、とくに行政職員にとまどいを与えながら、行政だけが公共をになってきた時代から市民自身による公共の実践や市民と行政の協働としての公共へシフトするという合理的、歴史的過程において、検証を必要としながらも後戻りはできない現実を迎えている。
2. ステイクホルダー理論からみた公私協働モデルは、行政と市民のパートナーシップを基調とする自治体経営のなかで、新たな公共を創造するものとして実践されているが、行政の相手となる市民は多様であり、代表性も担保されているわけではない。多くは NPO や市民活動として登場しているものをパートナーとしている。これはコミュニティを守る自覚を有する市民のエンパワメントが行政にとっての課題となる以上、ある程度は避けられない問題である。しかし、行政について市民＝パートナーを具体的に特定化しようとしても取り上げるテーマが多様である以上、特定セクションのスタッフに裁量がゆだねられる。そこに議会の位置づけがあいまいになり、議会制度の逆機能がパートナーシップを生み出す一方で、したがって、パートナーシップの形成と展開および実施に対するモニタリングが不可欠のプロセスとなる。
3. 海外調査の結果（フィンランド）をみると行政は専門職としての市長（マネジャー）が議会によって招かれ、実務上の成果をあげることを求められている。議会メンバーも報酬を受けとる要素が少ないボランティアとしての性格が強いために、相互にチェック機能が働く構造となっている。この点からみると日本の公私協働モデルは、議会機能の形骸化と行政の硬直化を克服する妥協の産物といえる。

< 研究組織 >

研究代表者	杉岡 直人	(北星学園大学社会福祉学部教授)
研究分担者	森本 佳樹	(立教大学コミュニティ福祉学部教授)
研究協力者	朴 峰寛	(北海道浅井学園大学人間福祉学部助教授)
研究協力者	飯田 俊郎	(札幌国際大学社会学部助教授)
研究協力者	鈴木 克典	(北星学園大学経済学部助教授)
研究協力者	イトペング	(トロント大学社会学部準教授)
研究協力者	梶 晴美	(北海道浅井学園大学専任講師)
研究協力者	島津 淳	(北星学園大学社会福祉学部助教授)
研究協力者	小林 堇信	(北海道 NPO サポートセンター事務局長)
研究協力者	大坂 紫	(北海道 NPO サポートセンター研究員)
研究協力者	尾形 良子	(北星学園大学大学院社会福祉学専攻博士課程)
研究協力者	間人 友紀	(立教大学大学院コミュニティ福祉学専攻修士課程)
研究協力者	小川 幸裕	(帯広大谷短期大学専任講師)
研究協力者	長谷川誓一	(NPO 法人くりやまコミュニティネットワーク理事長)
研究協力者	Sofia Mannozi	(ローマ時間銀行事務局長)
研究協力者	Tomoko Makabe	(トロントダラー事務局)
研究協力者	Barbara Norden & Malcolm Currie	(南バーミンガムレッツ事務局)
研究協力者	滝谷 和隆	(米国公認会計士 NPO 法人 API JAPAN 代表)

< 交付決定額 >

平成 14 年度 4,800 千円 平成 15 年度 4,400 千円 総計 9,200 千円

< 研究発表 >

【学会誌等】

- 杉岡直人 (2003) 地域通貨の流通実験からみる地域福祉の公共性 『地域社会学年報』
15 集 20-43p ハーベスト社 2003.4
- 杉岡直人 (2003) 福祉 NPO は安くて質の高いサービスを提供できるのか 『教育と医学』
慶應義塾大学出版会 51 巻 7 号 31-37p 2003.7
- 杉岡直人 (2003) 保険者=自治体の自前主義と介護保険サービス 『フロンティア 180』
北海道町村会 NO.46 20-21p 2003.7

杉岡直人（2003） 地域福祉推進と自治体行政の新たな役割 『地域福祉研究』31号
日本生命済生会 19-28p 2003.3

杉岡直人（2003）高齢者パワーを発揮させる環境づくり 『農家の友』北海道農業改良
普及協会 650号 106-108p 2003.10

杉岡直人（2004）地域通貨と農村コミュニティー新たなライフスタイルの登場 『ライ
フスタイルプロジェクト研究資料』 農林水産政策研究所 43-68p

【口頭発表】

杉岡直人（2002）地域通貨の流通実験にみる地域福祉の公共性、地域社会学会大会シン
ポジウム於：東京大学 2002.5.19

杉岡直人・森本佳樹・高橋紘士・大内高雄・花田正博・長谷川誓一（2002）地域通貨の
効果測定

日本地域福祉学会第16回大会 於：武蔵野女子大学 2002.6.15

杉岡直人（2002）相互扶助ツールとしての地域通貨、日本老年社会学会第44回大会
於：福岡県中小企業振興センター 2002.7.5

杉岡直人（2002）社会政策研究と地域社会学の接点を求めてー地域通貨の適用と可能性
日本社会学会大会テーマセッション 於：大阪大学 2002.11.17

杉岡直人（2003）地域通貨と農村コミュニティー 農林水産政策研究所特別研究会
於：東京 農林水産政策研究所霞ヶ関分室 2003.3.13

Naoto Sugioka (2003) Local Community Currency in Rural Social Environment
International Expert Conference in Kanazawa Seiryō University : Aging People and
Social Environment Proceedings 2003/10/3

杉岡直人（2003）地域通貨によるまちづくりの方法論 日本村落研究学会第51回大会
於：栗山町 2003.10.10

Naoto Sugioka (2003) Community Social Work with Local Currency Innovation in Rural Japan
the 7th Asia/Oceania Regional Congress of Gerontology in Tokyo Forum 2003/11/23

目次

1. 公私協働を担う NPO の位置と課題をめぐって	杉岡 直人
1-1. はじめに	1
1-2. 社会福祉におけるトライアングル理論	2
1-3. NPO 活動の要件と法人化	3
1-4. 北海道における NPO 活動の拠点づくり	5
1-5. スキマ産業としての NPO	6
1-6. 保険者＝自治体の自前主義と介護保険サービス	8
2. 市民が創り出す公共について	杉岡 直人
.....	11
3. 地域通貨の流通実験にみる地域福祉の公共性	杉岡 直人
3-1. はじめに	17
3-2. 地域福祉の展開と方向	18
3-3. 地域社会における公共性とステイクホルダー民主主義	20
3-4. 地域通貨の歴史と現在	22
3-5. 地域通貨の事例：栗山町の実践	24
3-6. 地域通貨流通実験アンケート分析結果から	25
3-7. おわりに	28
4. 地域福祉推進と自治体行政の新たな役割	杉岡 直人
4-1. 分権社会と自治体－新たな参加システムの構築	31
4-2. 先進自治体の計画策定事例	33
4-3. 新たな自治体の役割と条件	39
5. 地域福祉計画策定場面における行政のステイクホルダー意識	森本 佳樹
5-1. 《住民参加》重視の流れ	43
5-2. 《住民参加》《パートナーシップ》《公私協働》の背景	46
5-3. 計画策定作業に関する意見集約の方法について	46
5-4. 策定作業において論議される内容に関して	48
5-5. 本来どうあらねばならないか	48
5-6. 《新しい公共》をどう考えるか	49
5-7. 《新しい公共》を保証するために	51
5-8. まとめ	52

6. ネットワーク視点からみた公私協働の事例～宮城県と立川市の場合～	間人 友紀
6-1. 宮城県の例	53
6-2. 立川市の例	55
6-3. 考察	56
7. 自治体レベルの協働と事例	大阪 紫
7-1. はじめに	59
7-2. 北海道の協働事例	59
7-3. 協働の意識格差	71
7-4. まとめ	77
8. せんだんの杜にみる制度をこえる取り組み～小規模多機能ホームの実践～	島津 淳
8-1. はじめに	79
8-2. 「2015年の高齢者介護」と小規模・多機能サービス	79
8-3. せんだんの杜と小規模・多機能サービス	86
8-4. 桃生町と小規模・多機能サービス	91
8-5. おわりに	95
9. 沖縄の NPO セミナーにみる「NPO もあいバンク」の可能性	杉岡 直人
.....	97
10. 福祉 NPO の現状と課題	杉岡 直人
10-1. 安くて質の高いサービス?	101
10-2. 実態としての福祉 NPO	102
10-3. 介護サービスに取り組む NPO	103
10-4. 介護 NPO の事例	104
10-5. 結論：福祉 NPO の可能性と課題	104
11. 子どもの居場所とステイクホルダー理論	小川 幸裕
11-1. はじめに	107
11-2. 「おかゆの会」設立の経緯	108
11-3. 「おかゆの会」の活動	112
11-4. おかゆの会にみる公私協働モデル	116
11-5. おわりに	118
12. コミュニティビジネスと NPO～行政の支援課題～	小林 董信
12-1. コミュニティビジネスと NPO～産業構造審議会の議論から	121

12-2.	NPO への行政の支援課題	123
12-3.	NPO には自発的人材の存在が必要	124
12-4.	コミュニティビジネスの担い手にふさわしい法人形態の一つとしての NPO 法人	125
12-5.	NPO 法人形態コミュニティビジネスへの行政の支援課題	127
13.	地域通貨とコミュニティビジネスの統合	長谷川 誓一
13-1.	コミュニティネットワーク設立までの経緯	129
13-2.	民間と行政の関係と協働のありかたについて	134
13-3.	地域通貨とコミュニティビジネスの統合	141
14.	民生委員・児童委員活動と公私協働	尾形 良子・栗田 克実・杉岡 直人
14-1.	はじめに	147
14-2.	公私協働とは何か	148
14-3.	民生委員による「公私協働」の歴史的系譜	151
14-4.	現代の民生委員をめぐる状況	154
14-5.	札幌市民生委員・児童委員を対象とした調査結果	157
14-6.	考察	164
15.	Voluntary Sector in Canada	Ito Peng
15-1.	Introduction	169
15-2.	Overview of the Voluntary and NPO Sector in Canada Today	169
15-3.	Recent Development in Voluntary Sector in Canada	172
15-4.	Current Issues and Challenges	173
16.	カナダの NPO 活動の現状と課題	(抄訳・解説) 梶 晴美
16-1.	まえがき	179
16-2.	はじめに	179
16-3.	カナダの NPO とカナダ人の NPO との関わり	179
16-4.	カナダにおける NPO の発展	182
16-5.	カナダの NPO の今後の課題	182
16-6.	あとがきにかえて	183
17.	ボランティア除雪の日米比較～札幌とコロラド州の事例～	飯田 俊郎
17-1.	ボランティア除雪の分析視角	185
17-2.	国内の除雪ボランティア活動と除雪サービス事業	187
17-3.	札幌市のボランティア除雪	189
17-4.	コロラド州のボランティア除雪	192

17-5. 福祉除雪の改善のために	194
18. アメリカの都市計画にみる協働と協働への地域通貨の適用可能性	鈴木 克典
18-1. アメリカの都市計画における協働	197
18-2. ピッツバーグの都市計画における協働	197
18-3. 地域における協働と地域通貨	204
19. 韓国釜山市における行政と社会福祉法人の協働	朴 峰寛
19-1. はじめに	207
19-2. 韓国社会の高齢化の特徴と釜山地域の場合	207
19-3. 韓国(釜山)における老人福祉に関する諸対策及びその特性	208
19-4. 釜山廣域市廳主管の『2002年老人福祉實態及び欲求調査』の調査結果の概要	215
19-5. 結論	218
20. Banca Del Tempo (Rome, Italy)	Sofia Mannozi
(「第1回地域通貨国際会議 in Kuriyama 報告書」より抜粋)	219
21. Toronto Dollars (Toronto, Canada)	Tomoko Makabe
(「第1回地域通貨国際会議 in Kuriyama 報告書」より抜粋)	227
22. South Birmingham LETS (Birmingham, UK)	Barbara Norden, Malcolm Currie
(「第1回地域通貨国際会議 in Kuriyama 報告書」より抜粋)	239
23. カナダ・ピッツバーグ現地調査記録	滝谷 和隆
23-1. はじめに	251
23-2. オンタリオ・ボランティア団体連合会	251
23-3. ユナイテッドウェイ・トロント事務所	253
23-4. ピッツバーグ近隣開発パートナーシップ	256
23-5. ピッツバーグ都市再開発公社	258
23-6. アルゲニー・コミュニティー開発会議	260
23-7. イースト・リバティ開発会社 —コミュニティー開発会社—	262
23-8. ピッツバーグ大学・社会都市調査研究センター	265
資料編	
おかゆの会発行誌「はっぴーすまいる」	271
民生委員・児童委員アンケート調査票	275
民生委員・児童委員アンケート集計表	281

公私協働を担うNPOの位置と課題をめぐって

杉岡 直人

1-1. はじめに

福祉サービスは、他のサービスと同様に比較され、質を問われることで、はじめて、利用者が消費者として最善の選択と権利を行使できる、というのがサービスの市場化を重視する立場からの問題提起である。そこには、消費者は独立した権利をもつ固有の存在としての評価が前提となっており、理想的な自覚的市民による市民社会像を想定している点で、明確な社会観が示されている。ある意味で、介護保険制度へ向かう序曲を担った自立支援の論理は、こうした立場を基本としていたといえよう。きわめて分かりやすく、明快なこの主張は、しかし、福祉の現実を説明する論理としては、それほど説得的ではない。理由は、簡単である。福祉サービスを利用する私たちは、さまざまな場面で、生活上の不利を受け止める存在であり、一般の商品を購入する消費者としての立場と異なり、安心と安全を利用者として保障されなくてはならない。そこに求められるのは、安心と緊張を同時にセットで提供するシステムの合理性である。例をあげるなら、生活保護制度において、少しでも働きたいという人々の自立意欲をサポートすることなく、保護費の打ち切り＝自立という制度の運用に変えて、安心して働く機会を求め、生活保護制度のすぐれた点を評価する仕組みが求められている。

福祉のトライアングル理論といわれる市場／国家／世帯（個人）の三極構造を想定するとき、個人の自己責任のみを迫ることのないサービス供給システムの実現は、サービスの健全な運営管理が機能しなくてはならない。NPO 組織の問題について、「何が NPO なのか、NPO でないのか」といった議論が飛び交うような混乱が生じやすい一つの理由に「非営利」問題があると考えている。つまり、ボランティアは無償の行為なので、その延長上にある組織も当然「非営利」ということになるという理解が一般的でないだろうか。それは間違いではないが、現段階のわが国における民間非営利の課題を考えるともう少し発想を変えた方がよいと思う。

その理由は、まず非営利の活動の意味と意義を理解するために、参加しやすい条件を考えることが重要であるからである。民間非営利組織あるいは特定非営利活動促進法といった表現に象徴される「非営利」というイメージが、社会において正当な市民権をえるためには、非営利の活動に対する社会的評価やそれに関わる人々の健全な快感が生まれなくてはならない。これを社会全体の問題として捉えるならば、最大の決め手は、非営利活動への従事に関する制度的なインセンティブが確立されていることであり、市民の行動倫理もまた、それを支えるように機能していることである。それには、寄付が税金の控除対象として定着し、寄付をする分だけ、社会への貢献が確実に見えてくるような制度が望ましい。

小さな善意の確かな手応えを控除申請された額によって推計することも可能になるから、寄付の加速化がより進むことは明白である。そうした制度改革を早急に導入すべきであろう。

一方、市民の日常生活に NPO 活動やその支援が自然に定着するようになるためには、様々な創意工夫が必要であるし、自治体が NPO 支援のために果たす役割は大きい。「他の人々や社会のためになる何か」を「まちづくり活動」として積極的に展開することはできないであろうか。そのためには、実験的・先駆的な活動に対する自治体の弾力的・機動的な支援や市民サイドの協力がスムーズに働くようにすることが重要である。

政治や行政に頼らず、むしろそれらをコントロールする役割が、NPO に求められるのであり、独立した事業組織として明確な指針や支援対象をもっていることが NPO にとっての基本である。抽象的なものには、共感はえられるかもしれないが、行動を呼び起こすことは困難である。よくいわれる NPO のミッションステートメントというのは、活動理念を示すものである。その上で、活動の具体的な目標にしたがって参加者がそれぞれのインタレストをもち、協働して問題の解決に乗り出すのである。こうした理論的な問題整理の前に、まず、非営利体験をするためには、どのようにしたらよいのか。とりわけ、自治体が非営利の重要性を受け止める確かなパートナーシップを実現するためには、どのようなスタンスをもつとよいのか。

1-2. 社会福祉におけるトライアングル理論

この問題に取り組む上で、まず、社会福祉のパラダイム転換について整理することが必要であろう。社会福祉構造改革をめぐる keyword をみると formal vs informal そして private vs public あるいは分権化へのシフトが強調されているが、社会福祉の供給主体をマクロにみると、世帯（個人）、市場、国家の 3 極構造からなる福祉のトライアングルとして表すことができる。新保守主義の登場と市場原理の導入によるサービス提供の競争の時代の到来による国営事業の民営化と応能・応益負担原則が頻繁に使われるようになった 1980 年代において、政府の財政負担軽減と利用者主権を同時に約束する福祉の混合経済（Welfare Mix / Mixed Welfare）が強調されるようになった。21 世紀を迎えた今日では、NPO 組織の活性化や非営利組織の経済が注目されている。政治や経済システムの安定化による世帯（個人）の問題解決能力の拡大が実現し、家父長主義的（パターナリスティック）な制度の効率性が減退しつつある。市民と行政のパートナーシップや公共事業に対する民間企業・民間資本の活用といった取り組みが示すように、市場と政府の失敗を受けたボランティアセクターや非営利セクターとよばれる分野に注目が集まっている。いわば「市民の責任」を問うことになるという意味で、極めて重要な歴史的段階を迎えているのである。

ここでサービスの供給主体に目を向けて整理するならば、以下のようにまとめることが可能となる。福祉多元主義は、福祉ミックス政策としてヨーロッパ諸国の中で今や社会福

社の基本政策となっている。当然のように、コミュニケア政策に大きな影響を与えており、サービス供給に関して民間セクターの参入とボランティアセクターの誘導を図るものとなっている。

福祉のトライアングルとされる国家と市場と世帯を基本とする三者関係は、国家により近いものが公的であり、制度的なものである。市場経済の視軸は、営利性が強いものは左側へ接近するとみなす。生きがい就労や協同およびボランティア組織は、いわゆる NPO 組織を含めた市民の自主的活動がサービス供給組織を構成するような機能をもつことを示している。また、世帯に近い場合、インフォーマルな要素が強くなり、上に向かうにつれて制度的なサービスや供給組織が前提となる。したがって、近隣・親族などのサポートはインフォーマルなものであるが、ボランティア・NPO といった組織化のレベルが高くなるにしたがってフォーマルな性格を強めていく。先に市場の失敗と政府の失敗といった問題を指摘したが、残された「市民の失敗」というべき選択肢に向かうことがないよう市場と国家に対するチェック機能を果たすだけでなく、実質的なサービス供給主体として NPO を中心とする活動を位置づけている。このトライアングルを地域社会を想定して考えるならば、行政と企業そして市民のトライアングルの構造としてとらえることができる。

一方、福祉サービスの供給システムの理念と手法の変化に関する全体像を捉えておくことも欠かせない。社会福祉の供給システムに関する理念の変化は、施設収容主義からコミュニケアへのシフトと福祉国家による独占的供給システムから混合経済へという多元的供給システムへの転換にある。

対人ケアサービスの次元と福祉システムの次元を取り上げてどのような構造転換がなされてきたのかをみると国家によるサービス供給は、画一的かつ利用者の従属的な役割を前提にしてしまう。さらに国家と市場という二分法的な発想では、関連する領域相互の協働的關係や補完的關係を位置づけることができない。それが自己責任を基礎とする利用者主権（自己責任は弱者切り捨てにつながる考えを内包しているという批判は、介護保険制度に対しても指摘されている）を位置づけることで、サービスの弾力的な利用と効率的利用が可能となることを示している。このように市民サイドに参加する権限を与えることは責任とリスクの負担を市民の側に求めることになる。地方分権や自治体行政サービスのアウトソーシングの考え方もこうした社会福祉の系譜を辿ることで相互に連動していることが理解できる。

1-3. NPO 活動の要件と法人化

1998 年 3 月に国会で成立した特定非営利活動促進法（以下 NPO 法と称する）は、阪神・淡路大震災の際のボランティア活動の高揚を受けて、市民の自発的活動を組織活動として推進可能な方策を検討する過程で辿り着いた中間的成果である。中間的というのは前述した問題を残しているためであるが、プラスの方向をめざす活動も輩出し始めている。この

法案成立によって、各種のまちづくりに関する社会教育・福祉系・さらには芸術・文化系などの多様な市民団体やボランティア組織が、小規模のものであっても、かなり自由に法人格を取得できるようになったのである。まちづくりの推進力を構成するトライアングルとして行政・企業・市民のパートナーシップの推進体制が不可欠であるといわれているが、なかでも NPO 活動の経済的・社会的貢献に関する社会的評価を高めることが中核になる。

NPO 法に例示されている 12 種類の市民活動は、①保健、医療または福祉の増進を図る活動、②社会教育の推進を図る活動、③まちづくりの推進を図る活動、④文化、芸術またはスポーツの振興を図る活動、⑤環境の保全を図る活動、⑥災害時の救援の活動、⑦地域安全活動、⑧人権の擁護または平和の推進を図る活動、⑨国際協力の活動、⑩男女共同参画社会の形成の促進を図る活動、⑪子どもの健全育成を図る活動、⑫①～⑩の活動を行う団体の運営または活動に関する連絡、助言または援助の活動となっている。(その後、雇用の確保を意図した理由で IT や技術系のサポートをする活動も NPO の要件に組み込まれ、合計 17 の分類が設定されている)

これらに注目するなら多くの活動は、まちづくりを基盤にした NPO となる可能性を含んでいることになる。けれども、なぜ法人化しなくてはならないか、法人化するとどのようなメリットがあるのかについて明解な回答は少ない。一つには、それは現在のところ、考え方の転換の問題にとどまっているからである。

法人格を取得して、受け取るものは、法人という組織がもつ永続性や脱個人性である。あくまで法人の設立目的や活動内容に照らして加入メンバーの参加意志は左右され、活動の決定もまたそれらの条件を前提にして選択的に取り込まれることになる。不特定多数の人々にとっては、活動に参加するかどうかの判断基準が、分かりやすいといえる。ただ、実際に組織を作って活動している人々にとって、法人化は手間がかかり、会計処理も面倒、書類の作成が増えて、組織を守るために書類を作るような気持ちになってしまうなど、前向きの展望につながりにくいというイメージがあるだろう。

しかし、NPO 法に基づく法人格を取得することで社会的な認知を高め、信用力の向上から行政の仕事を引き受けたり、企業からの支援を受けやすくなる。この法人格取得のための申請手続きは、都道府県に対しておこなうのが一般的である。複数の都府県にまたがる活動を展開するのであれば、経済企画庁が窓口となる。また、NPO 組織も発達することが考えられるため、NPO 組織相互の合併なども話題になることを想定して、法案が作成されており、組織の弾力性・活動性を考慮したものといえる。

NPO 法人申請は、素人が一から書類を作るのには、結構時間がかかる。申請書と役員の住民票などの添付書類 15 種類を雛形なしで作るのは大変であり、特に気をつけなければならないのは、定款に必ず載せなければならない事項がもれていないか。設立総会議事録で、特に設立初年度の事項を議決しているか(議事録に記載する必要がある)、役員等の氏名住所が住民票と相違ないかなど。

1-4. 北海道におけるNPO活動の拠点づくり

北海道社会の特徴の一つとして、行政主導の開発と民間活動の脆弱性が指摘されているが、NPO活動については、民間サイドの組織的な対応が進んでいる。これまでのNPOについて紹介しておきたい。1995年5月に北海道におけるNPO活動の推進を図る目的で「NPO推進北海道会議」が結成された。NPO推進北海道会議の取り組みは、北海道へのNPO施策充実の要望（3回実施）、フォーラムやシンポジウムの開催（5回実施）、アメリカNPO見学（3回実施）などの活動を積み重ねてきた。民間サイドのNPO活動の普及について呼びかけと問題提起を行ってきた。加えて、ほぼ毎月の学習会を兼ねた月例会の開催、NPOに関するミニ講座などもおこなってきた。さらに、NPOデータベースの構築（現在3000団体・個人分を制作中）、アンケート調査、Web情報の発信、事務局ニュースレターの発行、ブックレットの作成といったようにNPOサポートの実践的活動を行ってきた。と書くと聞こえはよいが、運営上は悲惨なものであったこともふれなくては事実反するだろう。1995年30万円、1996年50万円の年間予算で、事務所もなく専従者もない状況で、活動の限界は推して知るべしであった。1997年5月に、「NPO推進フォーラム／NPOサポートセンター連絡会」の山岸代表の紹介で、笹川平和財団と日本財団からアドバイスを受けた。同年7月に事務所（家賃7万円）を開設し、11月には日本財団の機器助成でパソコンを2台導入し、最低限の基盤を整えた。

ここで、NPO北海道推進会議と北海道NPOサポートセンターの関係について説明しておこう。シーズなどを核として1994年秋から進められた「市民活動促進法」制定の運動が、阪神大震災を契機に急速に広がり、議員立法で、NPO法案が上程された。本州では、東京をはじめ仙台、名古屋、大阪、広島などに民設民営のNPOセンターが続々と誕生し、北海道においても、NPO推進北海道会議にも個別具体的な相談が寄せられるようになった。そこでNPO推進北海道会議では、97年度の活動方針にNPOサポートセンターの設立を盛り込み、1997年10月にサポートセンター検討委員会をつくり、数回の議論を重ねて一気に1998年3月28日に北海道NPOサポートセンターを設立した。

サポートセンターは、主としてNPO法人格取得講座企画、個別NPOの法人格取得サポートをおこなうこととし、推進会議ではNPOの政策・広報部門および関係機関との交渉を担当している。北海道NPOサポートセンターは全国の都道府県レベルの民間組織としては全国で3番目に設立したことになる。歴史的な意味もあるので、以下に設立趣意書を紹介しておきたい。

<参考>

北海道NPOサポートセンター 設立趣意書

私たちはいま、未来に向かって解決しなければならない、たくさんの問題を抱えていま

す。環境破壊や地球温暖化、地域紛争や南北問題、そして、食品の安全性や医療過誤、高齢社会への対応、福祉や人権の課題、教育問題など、広範多岐にわたっています。

この20年ぐらいの社会の変化の中で、環境や福祉、人権や人間形成、文化芸術活動や、まちづくりなどに対応する形で、新しいタイプの市民活動が生まれています。こうした市民活動団体の社会的認知の向上を図ったり市民運動、市民活動、市民事業を行っている団体相互の連携（情報の共有や業務提携など）、企業・行政の市民活動団体支援制度の創出が急務となっています。こうした状況のもと、北海道では、3年前にNPO推進北海道会議が結成され、フォーラム・ミニ講座の開催、情報の発信、アメリカNPO研修の企画、道への政策提言、NPOに関するアンケート調査などを実施してきました。

これまでの活動実績をふまえ、さらに充実したNPO活動推進を図るため、NPO支援機能と道内各地域相互の連携機能を中心に分離し、サポートセンターを設立することにしました。北海道NPOサポートセンターは、民設民営形態で、企業や行政から自主自立で運営し、企業・行政からのNPO支援の窓口役を担います。北海道NPOサポートセンターは、NPO相互の連携機能、情報の収集・発信の共有機能、NPO法に関わる支援の実務、NPO法人の会計処理実務、さまざまな書類作成実務、NPOを模索する個人への法人設立支援などを具体的に実践する場として構想し、設立します。

1998年3月28日

北海道NPOサポートセンター 設立準備会

ここに示したのは、NPOの中核を支える理念の実践への展開を可能にする拠点が市民サイドになくはならないという考え方である。すでに1998年12月1日をもってNPO法の施行がなされたが、北海道としては「認証手続きを定めた条例」を制定しなけりななかつたことから、この「手続き条例」について市民の意見を反映させる場が必要であった。1997年度に「NPO活動推進検討プロジェクトチーム」がまとめた北海道市民活動促進条例（試案）をもとに市民が必要とする、北海道にふさわしいNPO促進の理念を盛り込んだNPOの具体的支援条例を検討する機会が必要であるという立場から、「NPO条例市民検討会」を開催した。

1-5. スキマ産業としてのNPO

すでに公的介護保険事業の実施に関連してNPO組織に対する位置づけも明らかにされている。法人格を持つ者は指定居宅サービス事業者としての認定（都道府県知事）が可能であり、法人格をもつに至らない場合でもホームヘルプサービスの提供に関して「基準該当居宅サービス」として介護保険制度の中で市町村長が認めることも可能である。

こうして福祉サービスについては、多様なサービス供給主体の登場が想定される。いま

まで全くのボランティアとして活動してきた「ケアホーム」（痴呆性老人のグループホームの一種や共同居住組織などがみられる）の NPO 法人格取得による運営補助金の可能性も新聞紙上等で指摘されている。また、介護問題にとどまらず、住民組織に予算を任せて活動を推進している自治体も登場している。業者にまかせるだけでなく住民のできることはコストを抑制して予算の有効性・効率性を追求するアイデアが示されるようになっている。

住民生活の向上に結びつく事業を住民自身にどのくらい委ねていくことが可能なのか、有効なのかという個別の自治体の検証が問われている。1月25日付の日経新聞には、鹿児島県川内市で取り組まれた「市民による公共工事」の紹介がなされている。これは、市民団体が行政に申し入れた散歩道づくりである。行政が住民に事業を委託する形をとることになるが、費用は住民が自分たちで集めて公共の事業をするというものである。また、他の事例では、アメリカ生まれのアドプトシステム（住民や企業が道路の維持管理など行政事務の一部を肩代わりするもの）が登場しており、徳島県の神山町では道路の清掃と草刈り、植栽の手入れを定期的におこなっている。町は清掃作業に必要な道具類を貸与し、参加者のボランティア保険料を負担して、住民は無償で清掃作業を行うというものである（読売新聞 1998年11月17日朝刊）。こうした活動を推進するためには、行政サイドのマネジメント能力（住民から信頼される行政として）が問われることになる。行政サービスコストの抑制や多様なサービスの展開が可能になるならば、住民生活の向上に結びつくことになり、住民の理解も定着していくものといえる。

一方、民間活動の推進を担う社会福祉協議会や社会教育団体にとっては、ボランティア組織が NPO 法人化することになれば、強力な競争相手となるが、またパートナーとして迎えることになるため力量の向上に努めることになる。官も民も既成団体の特権を共有しているような状況になると活性化は期待できない。相互に牽制したり、参考にすることを取り入れることで健全な発展が可能となる。

時代は、21世紀を迎えて時間リッチの人口が増大することを指摘している。現在65歳からの年金支給もいずれ、70歳からの選択支給のアイデアも出されるのではないだろうか。自分のもっている能力をできるだけ生かせることができるようにするというのは、個人にとっても社会にとっても必要なことであり、重要なことである。ワークシェアリングやアウトソーシングあるいは SOHO といったシステムが有効に機能することが見込まれるのは、社会に貢献することを想定して組織された NPO の活動においてもっとも有効に生かされるのであり、NPO 組織の健全性（事業内容の透明性・経理の公開）が保障されることで、より多くの人々の評価に耐えられる活動を展開できる。あくまで「非営利」は分類上の概念であって、「社会の役に立つ活動」を広く仲間を求めて協働的に取り組むということにまず多くの参加者を求められるようにすることに焦点をあてて、NPO 団体も行政の NPO 支援に対する姿勢・方針も収斂させることはできないだろうか。

思い切ってスキマ産業としての NPO というスローガンを提起したい。それは、市場原理になじみにくいのが、確実なユーザーとサービス提供者がマッチングできるシステムがあ

れば「まちづくり」団体としての NPO にもっともふさわしい路線ではないか。スキマ産業とは、採算があまり期待できないが確実なニーズに応えられる分野、アイデアとやる気のある人が社会的に評価される機会を提供すると考えるとよい。雇用の確保の重要性は、失業者の増加による社会的不安をおさえることにある。まちづくりに参加することで雇用確保を可能にする発想こそ安心して住める地域社会となる。儲けすぎることなく新たな儲け口を探しながら事業を安定させていくという意味で、シルバー人材センターのようなものとみなせるだろう。家庭の中に需要があるものがその中心になるといえるし、個人の学習ニーズに対応する活動などもなるべく住民自身の運営に向かうことが健全な運営になるといえる。どのような活動も的確な評価システムが機能しなければ、腐敗と惰性によって崩壊へ向かうのであり、住民の自覚的な関心によるチェック機能が重要である。それを可能にするものが NPO であると重ねて強調しておきたい。

1-6. 保険者＝自治体の自前主義と介護保険サービス

いうまでもなく、介護保険に限らず、制度には問題が生じる。手直しする必要がある部分は可能な限り変えていかなければならない。介護保険の場合、保険者である自治体によって可能な限り解決を図ることとなる。それは何か？

提案 1) グループホームの多店舗展開

これからの自治体にとって、増設が必要な、しかも標準となる施設といえばグループホームを主とする小規模多機能施設である。訪問介護・デイサービス・ショートステイを合わせた機能をもつ融通の利く施設といえよだろう。

誰しも希望するのは、困ったときに安心して生活できる住宅＝住まいである。安心とは、負担の継続性に関する保障（適正な負担で住み続けられること）、そしていざというときに駆けつけてくれる医師や看護師、介護福祉士、社会福祉士などの専門家の存在である。民家の改造等により介護保険適用の基準を満たすものは問題ないが、基準外の施設しか用意できないケースについては自治体のサポートが必要である。社会福祉法の四条で、地域福祉の推進に責任をもつ地域住民の役割が示されているが、その遂行をスムーズにするためにも自治体は工夫を凝らす必要がある。たとえば、民家の提供を受けたり借り上げ等、経費を軽くする工夫はいろいろある。

サービス内容にしても、泊まりたいときに泊まれる、あるいは夕方までとか早朝対応のできるデイサービスというように、今後多様なサービス内容が求められる。介護保険適用と適用外のサービスを組み合わせるメニューが開発されることで対応可能となる。加えて、自治体は医療・保健・福祉サービスの統合的システムの構築を急がなくてはならない。ホームヘルパーのステーションも移動時間を考慮して配置することや地域資源を病院や施設機能をカバーできるように組み合わせることが基本となる。一方、既存の特別養護老人ホ

ームは、今後ターミナルケアを必要とするケースや二四時間ケアを必要とするものに限定される使い方へとシフトすることとなろう。歩行可能な者は原則、ふつうの住宅での生活を継続させることができるようサポートすることである。病院は、サービスのネットワークにおいて医療・保健・福祉の一体化したシステムの一翼を担うことで、ニーズに対応することになる。

提案2) 苦情歓迎機関の設置

介護保険サービスに対する苦情受付窓口には、個々の事業所が自分の提供するサービスについて苦情を受け付けるほか、国保連合会と介護保険審査会がある。しかし、国保連合会は都道府県単位に設置されており、気軽にコンタクトをとることは難しい。審査会の方は、要介護認定等に関する不服申し立ての窓口であるから個々のサービスについては、窓口とはならない。一番問題なのは、苦情を抱えても簡単に窓口へ申し出ることは難しいことである。その主な理由は、サービス事業所が限られて折り、施設の場合は他に替わるところがないという状況におかれているケースが大半であるからだ。頼りにしようと思う行政は、介護保険の基本は利用者とサービス提供者の契約行為であるという前提に立っていることから、利用者サイドに立つ介入は難しいし、なじまないという。したがって、自治体か自治体の連合組織のようなエリアで苦情歓迎機関を設置することが急務となっている。栗山町のように自治体のホストコンピュータに管内支援事業所の作成するケアプランがすべて確認できるようにしてあると、事業所のモラルハザードを回避することができる。不正は抑止機能をどう働かせるかによって規定されるので、そのような組織が存在し、活動しているという情報が浸透するなら、それなりに効果は期待できる。罰則を設けるという発想は、アイデアとして分かりやすいが、裁判と同じで、判定する手続きや決定までのプロセスを考慮すると、予防的対策の徹底の方が確実といえるだろう。私の関わっている特定非営利活動法人市民福祉オンブズマン機構北海道（Knet）では、障害者施設や高齢者福祉施設へオンブズマンを二人一組で派遣している。定期訪問して入所者と話しをする活動であるが、そのことによって職員も緊張感があり、入所者からも「決って訪問してくれるので顔見知りになれて話しやすい」、と好評である。実施施設は少ないが、いずれオンブズマンを受け入れている施設は、よい施設という評価が定着すると期待している。地域のケアマネジャーの連絡協議会などもそうした機能の一部は果せるが、根本的には、利用者から苦情が出しやすい仕組みをつくるのが先決である。

提案3) 介護保険外の事業を担うNPOを育てる

NPO (<http://www.NPOweb.gr.jp/>) は、雇用創出の視点からみても地域の潜在的な労働力であるヘルパー資格取得者や介護福祉士資格取得者の雇用機会を提供できる。ミニデイサービス、配食サービス、訪問介護、移送サービスをはじめ、地域社会で生活する人々のニーズは日々変化し、かつ複合的な要素を含んでいる。自分が生活する地域の人々を対象

にして小回りのきく活動を推進してビジネス基盤を形成しようとする NPO は、「福祉サービスにおける地産地消の実現」と称されている。「介護 NPO が地域に根ざしてがんばることで介護保険報酬が地元へ落ちる。それをうまく利用して地域が必要とする介護力を向上させ、よりきめのこまかいサービスの提供で地域に還元することができる(NPO 法人小さな手常務理事清野光彦氏談：『えぬびおん』第 3 号、2003:50-51 頁)。

これからの財政運営の厳しさの中で、自治体にとって頼りになるのは事業体としての NPO である。NPO を立ち上げられない自治体は、住民の協力も十分活かすことができない。知恵と資金と人材を幅広く結集した組織作りは、非営利でまちづくりに貢献する NPO においてこそ可能であるからである。

そのためには、自治体は何をすればいいのか。まず、立ち上げは、住民自らが取り組まなくては、いい仕事はできない。したがって、自治体としては、NPO 講座などの企画を実施し、市民の関心を高める。そして、相談・支援の内容を受け止め、サポートする。順調にことが運び、法人化でき、経理や財政面、あるいは事務資料の整理等の必要性が出てくるとそれなりに人材が必要になる。そのような時、自治体職員は偉大な能力を発揮することになる。栗山町のエコマネーの実践は、サポート役としての町職員が絶大な役割を果たしており、2003 年 4 月に特定非営利活動法人格を取得して、「くりやまコミュニティネットワーク」をスタートさせ、まちづくりとコミュニティビジネスの振興を図る体制をとるようになった。そして、行政と市民の協働を推進する基礎作りを完成させたのである。結論として、自治体のサポートの仕方は、拠点を準備することがまず優先課題となり、活動に関わるマンパワーは住民が受け持つという分担＝協働になるだろう。

市民が創り出す公共について

杉岡 直人

行政と市民のパートナーシップという表現には、たぶんに抵抗を覚える人は多いであろう。それは、市民からすると「ガス抜き」あるいは「名目的で（参加の）成果を保証されない」というものであり、行政職員からすると「手続きが増えて、仕事が増える、時間のムダ」あるいは「要求ばかりで建設的なものがない」という双方に不信と失望の経験からもたらされた意識である。行政には議員が関わっているはずではないかという疑問も出されている。理屈で考えると市民が選挙で選んだ議員によって、政策が論議され、具体的施策が実行されていく。議員は市民によって期待されるものを実行するように関わっているはずである。もちろん、議員は公約の実現という課題があるから、公約を支持する市民のサポートと監視を受けて活動に従事している。

しかし、今日のように、広域化する行政活動や人口の大きい都市の運営は、細かな点検活動が困難な状況となっている。行政にお任せもいけないし、議員にお任せもいけないのである。行政サービスの点検は、市民一人一人の関心と実行から始まる。どんな街に住みたいのか、どんなサービスを必要としているのかを市民自身が考え、声を出し、確認・点検するなかで、よいサービスが生まれていくのである。すでにわれわれは長銀、拓銀、そごうに代表される点検・評価の仕組みが不十分な組織が、取り返しのつかない状況に追い込まれる事例を間近にみってしまったのである。点検の問題だけでなく、行政にとって市民との協働は、残された貴重な選択肢となっている。従来、税財源確保の要であった企業は、右肩上がりの成長路線を前提にすることは困難となっており、今後、安定財源を保証するような状況は期待できない。したがって、市民が税を負担して、無駄のない適正な支出を行うために市民の協力を求めるのが残された選択肢となっている。

いま、市民にパートナーシップを呼びかける行政は、健全な行政である。なぜなら、好んで自分を批判するパートナーを求めることは、前向きの姿勢を示しているといえるからである。公共目的の活動を行っているかどうかにかかわらず、組織や個人は批判を受け止めることで健全さが保証される。このような状況を前進させるツールとして、インターネットは大きな位置を占める。これをうまく活用すると多くの人々があらゆる問題に関わることを可能にする。分からないことは、データベースの検索や不特定多数の人々に問い合わせメールを出して情報をえる可能性も飛躍的に高くなっている。市民は今、素人ではなく情報武装をした専門家として行政を評価し、問題を提起する時代を迎えている。行政関係者には、一日も早く、多くの知恵と財源および労力を提供する市民の協力をえる唯一の理念がパートナーシップにあることを知ってもらいたい。市民が責任ある主役を演ずることができるように行政がサポート機能を発揮する時代[市民主役演出の時代]が、すぐそこにやってくる。それを実現する行政と市民の先駆的取り組みが、いまから始まるに違

いない。

ここで、協働というキーワードが乱発されているため若干の整理をおこなっておきたい。公私協働といえ、イメージしやすいが、自治体レベルの公私協働になれば、それほど単純ではないし、具体的場面についてルールも議論せざるをえないだろう。「きょうどう」と一口にいても共同、協同、協働というように多様な表現が使われている。社会学においては、キョウドウをめぐる議論が古くから行われており、人間生活の共同性を明らかにすることが学問の基本とされている。すなわち共同性と個別性のバランスシートが社会を作り出していると考えるのであり、ここでは、協働の意義について高田保馬の理論〈社会学概論をもとに整理〉（詳細については、復刻版と解説付きの金子勇編『高田保馬社会学セレクション』ミネルヴァ書房参照。）をもとに整理することにしたい。

協働の意義：共同の効果に向かう多数人の活動を協働といい、そこには、偶然的な協働と必然的な協働が存在する。偶然的な協働とは、例を挙げるなら、たとえば道路中央でエンストした車を皆で路側帯に移動させるような場合であって、社会生活の恒常的要素となりえないものである。これに対して、必然的な協働とは、生産者と消費者との間に結ばれる契約や公園を管理したり会館を行政から委託を受けて管理するなどの活動で、持続的・反復的に行われ、社会生活の恒常的要素となるものである。

協働の発生パターンについて説明するなら、第一は直接結合から協働が発生・成立するパターン、たとえば、相互の愛着と理解とから助けあう関係がそれにあたる。一度の協働は相互に感謝の念を抱かせ、次の機会にこれが繰り返される。つまり、助力が交代的に相互的に行われる関係において発生することになる。結合が強い場合は、一方の困難に対し、他方が持続的に協力する関係において発生する。

第二は、直接結合が一団の人々相互の間に存在する場合のパターンであり。共通の欲望が共同的なる欲望、協働意思となる。各成員はこの目的への到達のために協働することになる。多数人の行動の結果、こられなくしては得られないものが実現されることとなる。

ところで、意識的協働と無意識的協働（conscious or unconscious cooperation）という類型も高田保馬の発想には区別されており、意識的協働とは協働欲望のために複数の行動が意識的・計画的に行われることであり、無意識的協働とは各自が他人の欲望に役立つことを意識し、それを目指しながら、けれども直接には他人の報酬又はその感謝を目指しながら行動するところに、相互の利益増進という効果のあげられることを指しているという。

また、単純協働と複雑協働（simple or complex cooperation）という分け方も試みており、それは、各自の営む行動の類似または差異という点からみた新たな区別であり、単純協働とは、各自の行動が互に相類似している場合をさし、複雑協働とは、各自の活動がそれぞれ相違なる場合（分業）をさしている。

さて、協働を行う各自の行動の関係について整理すると、①連続の関係、②補充の関係、③従属の関係に区別されることとなる。

単純協働では、③従属の関係はない。連続的単純協働（伝業）とは、郵便配達のような

もので、補充的単純協働（集業）とは、（単純集業）稲刈り、（複雑集積）巨石持ち上げ作業などを指すと高田保馬は指摘している。複雑協働では、それぞれ、連続的複雑協働、補充的複雑協働、従属的複雑協働に区別することになる。

協働によって得られる効果についてまとめるなら、①物を変形させ、これに適応する。砂漠地帯の環境を変えて、植物を植えて拡大をくい止め、生活できるようにすることがあげられるだろう。②地域通貨のような仕組みを取り入れ、交換の循環を作り出すことになるとそれは新しいコミュニティ文化をつくり出すことになるといえる。③協働することで、人々の中の社会組織の形成や社会関係がつくりだされる。つまり、関心のある人々が集まって、高齢者のための食事サービスの組織ができることになる。

協働の利益は、人々の共存・共生に新たな性質を与えるものであり、その結びつきにはお互い補い合って助け合うといった相違の重要性を認める必要がある。文化の発達と共に重要さを増すような複雑協働では、関係する単位に差異性を要求し、相違のある特徴を有する人々の間に成立することになる。大切なことは、利益による結合は協働する人々もしくはその一部の人のみとの結合であるにとどまるのであって、いわゆる公共を意識した協働であるときに全体社会の結合を伴うものとなるというべきであろう。

ところで、その活動に関してボランティア活動という表現もあれば NPO 活動といわれることも多い非営利活動であるが、単純化していえば、ボランティアというのは、活動へのかかわり方について自主性や無償性といった活動する「個人」に注目した言葉で、NPO は組織として社会（コミュニティ）のために何かを取り組み、人々の生活や環境を改善し、そのあり方を変えようとする非営利の原則で運営される「団体」に注目したものといえる。ただし、ボランティアは、個人が何か好きなことをやるという意味ではなく、ルールにしたがって規則的に取り組まれるもので、バスに乗り合わせたとき体がつらそうな高齢者等に席をゆずるのがボランティアの一般的理解ではない。ボランティア活動のポイントは、コーディネーターが活動をサポートしてボランティアに取り組む人やボランティアによるサポートを必要とする人々をよりスムーズに活動が推進されるように組織的に解決できる仕組みをもつところにある。それはボランティアセンターや大きなボランティア組織において例をみるとわかりやすい。

ボランティア活動に取り組む人々が、悩むのは資金不足、活動に専念できる人が少ない、打ち合わせする場所も安定しない、メンバーを集めようとしても仲間意識が気になり自由に呼びかけが難しい、あるいは大きな資金を管理することは難しいというものである。そこで以前は大きな組織になる場合は財団法人や社団法人あるいは公益法人のような組織を設立した（もっとも基金の額が大きいので、たいていは第三セクターのように行政が出資をしたケースが多かった）のである。

NPO はお金をかけずに組織をつくり、法人格を取得して取り組み、財政や組織運営の透明性を高めて、組織の目的が定款などに明記されて活動していることが一般的である。つまり NPO はボランティア団体が法人格をとろうとするときに、選択の有力候補となる組

織形態である。もちろん法人格をもたない NPO もあるが、その場合は、より小規模の団体であると見なしたほうがいい。また、NPO 活動は、専従のマネジメントをする人や専門家などの専従スタッフがその組織において、マネジメントを専従スタッフに任せてボランティアは余裕を持って活動をするのができ、また組織としても安定した高度な専門性を持った活動ができるという特徴がある。基本的にはボランティアが中心であることには変わらないが、公益を目的とし、組織の実態がそれを追求したものであるならば、必ずしも無償というコンセプトに固定されない柔軟な組織運営ができる。有給の専従スタッフ、ボランティアではあるが市場より安い報酬で活動する人、まったく報酬を受け取らないボランティアというように、組織の構成メンバーが多様であることを可能にするのが NPO であり、この点が新しい雇用体系として NPO が期待される所以である。

その他、ボランティアと NPO の違いをあげるなら、ボランティアが活動に参加する側であるのに対して、NPO はボランティアの参加する場をつくる、参加を求める側であるともいえる。

また類似した用語事件というべきものに、無償性と非営利性という用語がある。ボランティア活動の特徴には、必ずといっていいほど「無報酬性」があげられる。これは、個人が活動に対する市場の対価を求めない、ということである。むろん現在は、まったくの無償を前提として行われるものは少なくなり、たとえば毎週のように施設で活動するボランティアに交通費や食事を提供して協力に対するお礼をする場合も一般化している。したがってすべてを手弁当で、自分たちの持ち出しで行う人々をボランティアとイメージすることは、誤解を生みやすい。

一方、NPO 活動の特徴は、「非営利性」にあり、非営利性というのは、団体として、活動経費や管理費などを稼ぐけれど、そこで余ったお金（利益）を構成員で分配しない（個人の懐にいれない）で、活動を拡大する目的に使うことを意味している。NPO が職員を雇っている場合の給料は、団体の運営や活動に関する経費といえ、利益の分配には当たらない。無償性というのは個人の活動に対するもので、非営利性とは組織の活動目的に使われるものと整理するとわかりやすい。

さて、最近、まちづくりの集いに参加して感じるのは、そのような“集い”に対する市民の姿勢の変化である。昔に比べて「一言いうスタイル」から具体的に何かに取り組むきっかけを見つけるための場としたいという意欲が感じられるように思う。確かな自信と信念をもって自分の住むまちをよくしたいと自然体で考える人々が増えているのではないかとすれば、その環境の整備が急務となろう。具体的には、親しい人に誘われたり、誘って出かけることができ、いろいろな人との話のなかから地域の課題を見つけていけるような場・環境の存在である。最近ではインターネット上にそのような場所を見つける人も多くなっているし、そうしたオンラインコミュニティから、口コミやメールコミによってオフラインコミュニティ（実際の対面的出会いのある空間）に辿りつく人もいるが、多くの人

にとっては、やはり地域にそのような場所が身近に“ある”ことが重要であろう。そこは、出入り自由であり、自然な雰囲気と気さくな場所であり、人々のつなぎ役としての専門家（コミュニティワーカー）などがいたりすると持続的な関係が形成されていく。札幌市では、この春には、連絡所の装いも変わってまちづくりセンターとなる。センターの中に、または近くに地域住民の居場所になるような空間があるといい。たまり場のような居場所は、高齢者だけでなく障がいのある人や児童、子育てをしている親も立ち寄り、多様な立場からの会話が弾むことだろう。そうした場所は、デイサービスや訪問介護（ヘルパー）の拠点となったり、場合によってはショートステイの場所となることも可能である。これを小規模多機能拠点といい、厚生労働省も積極的推進を考えている。実は、福祉という概念が取り立てて意識されていなかった昔の庶民の生活のなかにもこうしたコミュニケーションの空間があちこちに見え隠れしていたのである。かつての縁側文化のなかには日常的に茶飲み話や世間話がスムーズにできるきっかけが存在し、そのなかから助け合いの意識も醸成されていった一面をもっていた。現在の都市文化の中では、プライバシーと個人主義文化を基盤としつつも、話し相手を求めたいときに、気がつけば立ち寄っていたというような居場所空間を近隣生活圏にどのように確保していけばいいのかを地域づくりの出発点として考える時代を迎えている。そこは新たな公共が生まれる重要な場所となるだろう。すでに、高齢者対応ではあるが、宅老所・グループホームネットワークができており、地域に気軽に参加できる居場所作りは着実に全国に広がっている。

(http://www.clc-japan.com/takurousyo_net/tnet_info.html : 2004/02/11)

注：本稿は、札幌市都市経営課 Cue! 2004.3.15 no.118 に収録された「まちづくりと生活圏」および『協働 50』（協働 Q&A ハンドブック） NPO 法人 NPO 推進北海道会議・北海道総合企画部政策室 2003 の筆者の原稿をもとにしている。

地域通貨の流通実験にみる地域福祉の公共性

杉岡 直人

3-1. はじめに

2002 年度地域社会学会大会シンポジウム（2002.5.19）での武川報告の整理によると、1970 年代以降の地域福祉のダイナミズムは、①地域組織化（70 年代）からはじまって、②在宅福祉（80 年代）、③住民参加型福祉（90 年代前半）、そして④利用者主体（90 年代後半）への一連の動きが、21 世紀初頭の地域福祉をつくりあげているという。私見では、そこには公私関係をめぐる＜単純分担論＞から＜螺旋型連携論＞へのシフトが表面化しない形で進行しているところに現段階の地域福祉推進における特徴があるとみる。すなわち、地域組織化以降の問題は、行政が表向きの主導性の発揮を避けてきた歴史（そのことがもたらした問題も検証する必要があるが）がある。行政は町内会を任意団体として扱い、行政サービスの連絡・伝達協力機能に位置づけ、せいぜい一部住民と行政の協働（地域小公園の委託管理や学校開放事業にみる町内会等住民団体への委託管理）や公共プロジェクトへの住民要望ルートとして町内会（連合会）が捉えてきたのである。つまり、事業に関する決定を含めて主導権はあくまで行政サイドにあるというスタンスであった。それが、計画・評価事業への市民参加あるいは、住民の企画に行政が協力する、さらにそれだけでなく、行政サービスに関して住民が資金・アイデア・労力の提供をおこなうようになりつつある（この協働の動向と検討課題については、富士通総研 HP ; <http://www.pppnews.org/> を参照）。協働の先端をいくプログラムである PPP とは public private partnership の略称であり、行政活動としては、アダプトプログラムや PFI（最近では PPP）として、あるいは、インターネットを活用した情報提供の一環である public involvement や public access などの取り組みに登場しつつある。このような取り組みは、ヨーロッパやアメリカの NPO 活動の促進策とも連動しており、より市民サイドの関与水準を高めて、市民が責任をもつシステムへと変化しつつある国際的動向と軌を一にしている。

したがって市民参加を実際的に企画・実施・評価の全過程にかかわる仕組みとして構築されるようになりつつあるが、それは行政が市民活動により強くかかわりをもつようになっていること、またかかわらなくては行政サービスやその執行がスムーズに機能しなくなっていることを表している。それゆえ、市民から距離をおいていた行政が建前の上では、（後述する社会福祉法の改正にみられるように）地域住民や社会福祉サービスを提供する民間主体に代表される非行政の責務を強調し、自己責任や自己決定の仕組みを福祉制度に組み込んで（国民・民間の自立を強調して）いるが、よく考察すると（行政の意図とは無関係に）行政と市民の接点は増加し複雑化しつつあることに注目する必要がある。

本稿で取り上げる地域通貨の導入をめぐることは、実際、行政の関与が強力な地域もあれ

ば、住民主導で運営されているものも多い。2002年8月に栗山町で開催された地域通貨の国際会議に全国各地の実践家はもちろん行政関係者（首長を含めて）が目立ったのは、今後の行政運営において市民活動とどのように関わることになるのかが模索段階にあることと同時に、市民活動としての有効なかわりの糸口の発見を急がなければならないことに多くの自治体が気づきはじめている証しであろう。ただ、この行政のアプローチについては、市民サイドからも行政関与型の実態に疑問を示す意見も出されている。おそらく海外における地域通貨は、わが国ほど行政の関心と呼んでおらず、住民の新しいライフスタイルやコミュニティを守る活動として必要に応じて対応しているケースが多いと考えられる。報告によると、実際、数十人から200人くらいまでの比較的少規模の運営組織をとっているものが多い。このことに関していえば、わが国の行政は雇用の確保までを見込めるNPO組織を連携の相手とする傾向（NPO税制の見直しなど）を強めており、あまり小規模の活動については、組織的な対応に乗り出す様子はみられないといえよう。

こうした状況下において、総合的な地域福祉の推進という観点からみて行政指針によって地域通貨というイノベーションの導入を契機に如何なる可能性を拓くことに結びついていくのか、を問題関心のもとにわが国でもっとも早く地域通貨を自治体政策の柱として取り組んできた北海道栗山町を事例として取り上げ、地域通貨が地域福祉の展開において公共性機能をどうリードしつつあるのかを検証することが本稿の目的である。

3-2. 地域福祉の展開と方向

地域福祉の歴史をみると、民間社会事業がその中心的なものであった時代が長く続いてきといえる。民間社会事業によって、公的福祉のカバーしきれない領域やカバーすることがなじまないとされたサービスが取り組まれてきた。いわゆる対人社会サービスを中心とした地域福祉サービスが課題とされてきたのは、英国におけるシーボーム委員会報告（1968）が出された時期にあたり、わが国においても、コミュニティ問題小委員会（国民生活審議会）でコミュニティの再生（1970）が強調され、「コミュニティケアと社会福祉」（三浦、1971）が（岡村重夫の『地域福祉論』1970を意識しながら）先駆的に提起された時期に相当する。

地域福祉は貧困問題と最初にぶつかる。社会福祉は貧困問題から始まったが、目に見える地域福祉の問題は、困難をかかえた人々が地域社会にどのように立ち現れるのかを考えるとすぐ分かる。第二次世界大戦後の国土と国民生活の荒廃のなかで貧困対策は緊急の課題であったが、戦争犠牲者として、まず児童の問題が深刻化する。児童福祉問題に立ち向かった社会事業家は、少し遡るが明治期の民間社会事業家として、児童福祉分野で卓抜な手腕を発揮した石井十次の実践である。彼は、日清戦争、ロシア戦争後の孤児の救済に乗り出し、岡山県および宮崎県において大規模な事業運営をおこなった。わが国の明治期以降の社会事業といえ、社会福祉の基本問題である救貧・貧困対策のイメージが強調され

やすいが、児童問題こそ貧困の最大の被害者として、救済されるべき存在としての児童を強調させたといえる。それは、第二次世界大戦後の社会事業の歩みをみても明白であり、1945年6月の敗戦前に戦災孤児保護対策要綱が出され、8月に決定されていること、そして集団疎開児童や戦災引揚孤児援護要綱（1945.12）が緊急生活援護要綱による生活扶助基準額の決定（1946.2）などとあわせて取り組まれたのである。地域福祉論の確立者で実践的な理論家として知られた岡村重夫（岡村,1970）が戦後期に取り組んだのも児童福祉、浮浪児対策であった。

1945年以降の地域福祉の展開を地域福祉政策のそれとしてまとめた右田・井岡ら（1984）によると第1期は社会福祉協議会によって推進された地域組織化活動・コミュニティオーガニゼーションの活動であり、第2期は、在宅福祉サービスあるいはコミュニティケアへの転換が強調されはじめたころであるとする。これは施設ケアの質が問われた時期と相即している。その後の系譜は新古典派経済学に基礎をおく社会経済政策がベースとなって介護保険制度の導入と見直し、障害者福祉サービスにおける支援費制度の導入（2003.4）に至るまで、一貫して応能・応益負担原則や自立支援原則が政策的基礎となっている。1973年の福祉元年が経済成長に裏づけられた福祉国家の宣言とするなら、オイルショックによって1年後には福祉見直しが提起され、1978年の社会経済国民会議における総合福祉政策の総合化のなかで、福祉社会への転換を強調する動きとなり、社会福祉における国家責任や行政責任を重視する立場からは、責任放棄への道であると批判（右田・井岡、1984；真田、1976）がなされた。公私問題の本格的な議論が開始されたが、政策サイドは本質問題にはふれることなく、民間活力の導入とサービスの市場化への流れを加速させる路線を選択してきた。これは、いまさら紹介するまでもないが、1980年代に展開した新保守主義政策（サッチャー・レーガン・中曽根ら）の共通した政策転換の時代をみることになる。

地域福祉という視点からみると、しかし確実に哲学的な前進をみている。というのは、これは障害者の人権問題とも連動するものであり、いわばサービスの提供が個別の人権へシフトしたことで、歴史的不可逆性をもつようになったのである。すなわち居宅サービス原則は、福祉サービス供給の基本として位置づけられ、居宅ではケア困難なケースが施設サービスへと向かうことになった。そして現在、在宅でのホスピスケアやターミナルケアが重要課題となり、在宅ケアの質を高めることがケアの基本目標となっていることから、地域福祉の中の優先順位が在宅ケアの充実を第一とすることは避けられない。

さて、地域福祉における公共性議論に入ることにしよう。それは社会福祉サービスの構造転換としてまず押さえておくべきではない。たとえば、生活保護制度を筆頭とする金銭給付を中心とする制度利用サービス体系から自宅での生活を支援するホームヘルプサービスなどの対人社会サービスがメインとなるコミュニティケアへのシフトが進んできたことは前述したとおりである。地域社会のなかでサービスを提供する団体/組織の活動がとりあげられる過程で、コミュニティケアの確立が地域生活における自立支援サービス支援システ

ムを実現するものとされてきた。このなかでボランティアセクターおよび NPO 組織が公私二分法関係論を解消し、発展的統合の機能を期待されることとなり、特定非営利活動促進法の成立と展開（杉岡、2002）に接続することとなったのである。この変化の加速要因は、福祉ミックス論をはじめとする福祉国家の再編成の動向と重なるく公共サービスにさまざまな場面で関与するシチズンシップへの関心と期待に求めることができる。

現象的には行政サービスのアウトソーシングとして登場するさまざまな民間活力の導入過程には、できるだけ民間で対応できるものは、民間で取り組めるようにして、行政は民間で運営することになじまないものを行政で担う政策サイドのスタンスが明確となっていた。公共サービスの市場化は、一面において市場の非営利的サービスへの参入という側面もあわせもつ。そして、公私協働の理論からすると国家レベルでの市場・国家・個人のトライアングルから自治体レベルでの企業・自治体・市民のトライアングルへの転換は、「公共性の空間」変容としてとらえることになる。まさに公共空間の共有こそ、創出されるべき価値となる。市民が公共サービスを担うのは、市民サイドからの共有責任の行使といえ、市民的公共性論にも連動していく。

現代の市民社会において、政府は「公共価値」を追求すべき主体であるといえるが、はたして、政府が追及すべき「公共価値」とはどのような価値なのであろうか。その価値を規定する「公共性」とは何か。「公共価値度」の判定は、最終的には、民主主義社会においては、市民であり、市民社会＝コミュニティの相互関係から説明されることになる。民主主義的な「公共価値」とは、市民社会における一定の合意形成を前提としており、かつ、その価値が「公共」的であり続けるためには、一定の合意レベルがたえず担保されなくてはならない。

3-3. 地域社会における公共性とステイクホルダー民主主義

すでに地域社会学会では、地域における公共性について議論を重ねてきており、その到達点に関する一定のスタンダードが形成されつつあるとみえる。地域社会における住民生活のあり方のなかに、すぐれて公共的な活動がコミュニティマネジメントによって成員間に了解事項が形成されていなければ、「地域における公共性」の前提条件も特定化は困難となる。そして、地域社会における公共性とは、成員の生活上の諸問題・諸課題の解決を図る対象と方法の中に位置づけられていなくてはならない。そこで、成員の意思決定過程と成員をケアする仕組みにおいて、地域福祉の展開は、確実にコミュニティのなかで住民の協力によって実現されるものを含むことから、公共性はつくられかつ不断に変化するものとなる。本稿は、地域社会における相互作用システムに地域通貨イノベーションを用いて実験に取り組む自治体の事例をもとに、如何にして公共性規範の内面化が形成されているのか、可能性があるのかという点に社会学の立場から焦点をあてて考察を加えようとする。

代表的な地域組織化の事例は、（大正期以降とやや歴史をさかのぼるが、金沢に歴史をも

とめることができる。町会活動や方面委員（現民生委員・児童委員）による地域活動拠点としての善隣館活動（隣保館 HP を参照）が存在する。形態はさまざまであるが、内容は、精神面も含めた日常生活の支え合いはもとより、地域社会の安全の確保、社会教育や児童教育、また社会的弱者への支援など、地域社会の維持や、教育、福祉といった日常生活に不可欠な分野と密接にかかわっており、これらの力が、生活の中の安心感や快適さ、生きがい感といった生活の質を高めている。

コミュニティ活動の担い手はその構成員である個人であり、個人の考え方や行動がコミュニティ活動やコミュニティのあり方に影響を与える。これらのことは、民主主義社会における「公共価値」が常に市民社会の相互関係の中にあるという考え方とつながっている。一人ひとりのものの考え方や価値観がライフスタイルとともに多様化、個別化してきていることから、ローカリズムがグローカリズムへと向かうものであることを示唆している。

地域へのアイデンティティ、地域における役割意識などの共同社会感情が育まれる過程、また、個人が、社会性すなわち「公」の概念を理解し、さらに「公」と「私」に関する関係を発見し身につけていく過程、また、人と人との相互関係の中に連続性が生み出され、その連続した関係の広がりの中で、公と私にかかわるさまざまな生活過程がコミュニティの変化にどのような効果をもたらしているのかを明らかにすることが問われている。

わが国における本格的な地域福祉への法的な言及は社会福祉法が施行されたことに端を発している。第 4 条は〈地域福祉の推進〉に関するものであるが、改正前は、「国、地方自治体、社会福祉法人その他社会福祉事業を経営する者」（下線、引用者）の責務を指摘していたものが、改正後は「地域住民、社会福祉を目的とする事業を経営する者および社会福祉に関する活動を行う者」（下線、引用者）となつてまず、「国、地方自治体」のサービス供給主体としての位置づけがはずされたことと、「社会福祉法人や社会福祉事業を経営する者」という従来型の第 1 種、第 2 種社会福祉事業を担ってきた者の特権？をはずして、新たに地域住民をはじめ NPO を含めて社会福祉分野の事業に取り組む者を想定して、これからの地域福祉の推進を図ろうとしている。多様な供給主体を言葉通りに許容していることと、地域住民の主体性が強調されている。すなわち域福祉の推進に関する事業を担うものの責務が強調され、福祉社会へのシフトが提示されている。当然であるが、責務を問うことは事業参入や展開にあたり、それなりの規制緩和に相当するものが用意されることとなる。今日、NPO に関する税制上の優遇措置（例えば 2003 年 4 月に予定されている財務省の方針によると、総収入に占める寄付金割合の基準を 5 分の一以上（現行は三分の一）としたり¹ただし 3 年間の時限措置²、収益事業から本業の公益事業への支出を寄付金とみなして所得の 2 割までを非課税とする制度の導入など（日経新聞 2003 年 1 月 4 日朝刊）もその一つといえる。

ここで、市民が公共を担うことに関する理論化が問われることとなるが、現在、筆者が取り組んでいるのが「ステイクホルダー民主主義」（利害関係者の総体が責任を共有する民主主義というべきもの）の日本社会の公私関係論への理論的適用の可能性である。これは、

福祉国家から福祉社会論への展開や福祉ミックス論の延長上に登場してきたものであり、特別に新しいモデルというわけではない。ただ、これまで福祉社会論や福祉ミックス論が、社会政策モデルとしての方向性や原則論の提示にとどまっていたのに対し、ステイクホルダー民主主義（ペストフ、2000）は参加システムや共同的责任をどのようにシステムに組み込むのかについて具体的手続きを提示している点が注目される。ペストフのステイクホルダー民主主義の基本思想は、単純化すると福祉国家から福祉社会への転換モデルは、残余モデルや現行の普遍的福祉国家よりも以下の利点があると主張する。

- ①社会サービスを供給する女性の労働環境を改善する
- ②共同決定の水準を上げること
- ③市民の共同生産者としての能力をつけていくこと
- ④（その結果）新千年紀に福祉国家を福祉社会へと転換することに役立つ

ペストフは「社会的企業」と「市民民主主義」のアイデアを重視しており、そこには、市民社会、第三セクター、福祉ミックスへの移行、共同生産者としての市民、マルチ・ステイクホルダー組織などのキーワード群が組み合わせられることになる。（ペストフによれば）社会的企業とは、従業員に対しては価値のある職業を与え、多くの市民参加を促し、企業に対しては社会的意義のある目標を与えるものであり、従業員モデルは、十分な金銭的報酬、刺激的で柔軟な労働条件、子育て（保育活動）などの複数の目標を同時に最大化することにつながるものである。このような特質をもつ社会的企業の成立は、本稿の課題＝地域福祉の推進における公的責任、企業そしてNPOのミックスにとって最適解を保証する。ただ、社会的企業によるサービスは、本来的に地域的であり小規模であることから、それゆえ地域的な草の根民主主義を進めることができるというのがペストフの考えであるから、あくまでローカルな空間が前提となる。つまり地域福祉の具体的推進に的確な方法論的根拠が組み込まれ公私関係が特定化される過程に公共性が浮上してくるのであり、それは市民の地域福祉に関する関与（コミットメント）水準によって規定されることになる。

3-4. 地域通貨の歴史と現在

地域通貨（local community currency）は、LETS（local exchange trading system）やタイムダラーなどとあわせて、域内通貨というべき関係性を束にさせる空間に生活する者同士の資源の交換システムとして一種の地下経済的要素をもつ。お互いの合意にもとづき交換がおこなわれる自由度に基礎をおく新たなコミュニティの形成ツールとして経済学やまちづくり関係者の間で急速に注目されている。社会学者の間では、マリノフスキーの研究を引き合いに出してその類似性について触れたり、メンバーシップやマネジメントの問題に懐疑的な評価をする程度で、コミュニティ研究に関連づける研究はもちろんのこと経済学者が議

論するような社会システムの構造転換、通貨の機能を問い直すといったマクロのテーマにまだ接近していない。その点、行動学研究としてネットワークモデルに注目している長谷川（2002）は、社会学におけるネットワーク研究と地域通貨の関係を明らかにする上で、影響を与えるものといえる。地域通貨による関係の循環をつくりだすメカニズムにおいて、ツールとしての地域通貨の意義と実際、そしてボランティアと地域通貨の関係を整理して今後の地域福祉と公共性の問題について分析の準拠枠を明らかにする必要がある。

地域通貨には、また雇用創出、需要拡大、地域経済の活性化を推進するツール機能を想定できるが、よりマクロには資本のグローバル化から地域経済を防御しながら、自律的な成長を遂げる道を模索するシステム（西部,2002:URL 参照）としても位置づけられる。関係性をもとめる新たなライフスタイルと反グローバリズム志向（ローカリズム志向）がそのポテンシャルを高めているとみなせる。

形式的な特徴は、一定地域内でのみ通用する貨幣システムであり、特殊フィルムを含めた紙幣発行をおこなうもの、LETS や交換リングのように通帳に記入する方式、IT を含めたメンバー登録方式で電子決済をおこなうものなどに分類される。基本要素は、(a)利子がない（つかない）ことであり、(b)マネジメントは NPO 団体が運営に当たることが多い。地域通貨の機能は、他人や社会のために役立ちたいことが、マッチングするコーディネーターの存在や IT による検索依頼のシステムにより、気兼ねなく頼む、頼まれるようになる。自分ができることを役立てる機会が提供される。というもので、まちづくりのマネジメントからすると意欲的な住民の協力をより効果的に受けて、住民生活の満足度の向上につながり、生活に意欲をもてる仕組みづくりとなっていることである。

課題はどうか？循環しなければ行き詰るのが通貨の宿命的性格であるが、第一の問題は、頼みたい人より頼まれた人が多く、頼まれた人の地域通貨放出の仕組みが必要となっている。そのため、寄付システムを想定したり、他の表彰制度がもとめられている。第二に関心を持って意欲的に活動する住民と無関心層の乖離が拡大していく事に対する対応である。第三は、住民主体を強調しながら、行政としては住民自身のエネルギーを活用したいという考えが抜けないことと、住民サイドも困ったときの行政だのみで、自分たちで解決するノウハウやスキルを身につけるトレーニングとなりにくいこと。第四に親しい関係の輪を広げる意図が親子や知り合いのレベルにとどまり、通貨の循環と発展に結びつくためには住民の関心や新たなコミュニティの創造に向けて価値観の変容に関する啓発やコーディネーター機能の改善がポイントとなる。第五に地域通貨の有効期限を設けることも想定されているが、どのくらいの量をどのくらいの期間で回転させるかも課題となる。

各国の地域通貨を比較すると、新たなライフスタイルの選択としての活動参加者がうかがえるが、地域社会におけるボランティアな活動促進という効果を想定することが可能であることから、他のボランティア活動支援システムとの差異性が問われる。つまり、地域通貨の考え方＝善意の交換過程、が従来のボランティア観を駆逐する、阻害するという指摘に対する明快な説明が求められている。

3-5. 地域通貨の事例：栗山町の実践

地域通貨は新たなコミュニティの形成ツール（加藤,2001a,2001b）といわれるが、第一次産業のウエイトが大きい（23%）田舎町＝栗山町にふさわしいライフスタイルは形成されるのか。事例対象地である栗山町で2002年8月に地域通貨世界会議が開催された。われわれ共同研究グループも開催に協力し、トロント（カナダ）・サンフランシスコ（アメリカ）・ローマ（イタリア）・バーミンガム（イギリス）の海外4ヶ所の実践地域の関係者を招聘し、日本国内の大和市（磁気カード方式）、姫路市（千姫）、松山市（タイムダラー）、大阪市（Qプロジェクト、宝塚市（ツカ）、栗山（クリン）を合わせた地域通貨の可能性をめぐる議論の場を設定した。これは、地域通貨の取り組みの違いと文化差や展開手法の工夫を含めて、報告書としてまとめられることとなっている。

地域通貨が世界2,000ヶ所を越えて取り組まれており、日本国内だけでも200近い団体が活動をはじめている。地域通貨の地域とは何か、通貨の交換財はなにか、マネジメントはどのように行われているのか、隘路はどのように受け止められているのかが焦点となった。動向としては、地域のエリアとメンバーシップの問題であり、排他的ではなくても一定のエリアを前提にして取り組まれている活動の持続性の決め手である。しかし、地域を越えた活動も登場しており、カルフォルニアのフレンドリーフェイスやQプロジェクトのようなバーチャルコミュニティを想定したものも存在する。リアルマネーと同じように使用することは、（通貨発行の独占権をもつ国家との対立も発生するため）多くは5%程度の割引や提供された労力に対するお礼（利用ポイントの給付）として使用されたり、物々交換のような活動に用いられている。地域通貨に取り組む動機はまちおこしや助け合いの活動の形をとっているが、通貨である以上、循環を如何に円滑に進めることが可能なのか、偏在した場合に還流する仕組みをどうつくるのか、など試行錯誤の問題を抱えながら、同好の士のあつまり以上をめざして活動が取り組まれている。

さて、地域通貨の仕組みと現実の活動例を具体的にみて、どのような社会的効果を認めることが可能なのかを考察する。そこで、多様なボランティア活動を推進する上での行政の関与や組織の運営、あるいは企業の対応など、一連のステイクホルダーがどうコミットしていくことが、これからの自立的なまちづくりにつながるのかという課題にアプローチする。住民自身の態度変容と組織マネジメントの変化あるいはサービス提供者と利用者のマッチングを評価することになる。手順としてエコマネー参加者の参加動機と活動経験そしてインフォーマルな社会関係の特性について近隣関係を含めたコミュニケーションの分析をおこない、コミュニティ意識とリーダーシップの関係をおさえる。これを一般住民との比較において、地域通貨活動参加者の特性をとらえ、ボランティア活動推進の新たなツールとしてどのように評価しうるのかを考察する。

インフォーマルケアは相互扶助なのか？インフォーマルケアは、家族・友人・近隣によるサポートサービスを基本とする。（必ずしも自発的・自覚的である必要はなく）関係性の

絆を共有することで維持され、契約的關係は存在しない。相互扶助とは、インフォーマルケアを含めた連帯關係の総称であり、市場システムを介さない援助關係であり、かつフォーマルな關係を含む。ボランティア活動は組織されマネジメント機能が働く環境の下で取り組まれている限りフォーマルな体系を前提として展開しているのもであって、しばしば誤解されるようにインフォーマル關係・機能を示すものではない。インフォーマルケアは、相互扶助の一部を構成することはなっても、相互扶助そのものではなく、相互扶助システムは、第三者の参加を可能にし、成員の交代を可能にすることで、発展させることができる。この意味で制度化されたシステムとしての相互扶助は、ソーシャルサポートシステムとなる。地域通貨は、地産地消を可能にし、信頼にもとづく交換（加藤,2001）を基本とする。自主的自発的な性格をもつので、契約關係をメンバー内に取り込むことが可能であり、役割期待をロールの形成とし、相互行為をルール化することにより、ツールとして地域通貨を普及させることになる。

まちづくりのツールとしての地域通貨の可能性は、行政と住民との協働パラダイムにおいてボランティア活動促進を図る社会政策が、地域社会での具体的適用を進める上で、いかに具体的課題をクリアするののかという点に鍵がある。地域通貨の普及とそのバリエーションは、ステイクホルダー理論による公私協働のモデルの展開に密接な關係をもつことになる。

3-6. 地域通貨流通実験アンケート分析結果から

1) 栗山町の概要と地域通貨

エコマネーが地域福祉と直接関連するのは、介護保険制度では対応できないものを介護支援事業者との連携によっておこなう。たとえば、民間住宅を使用してのデイサービスやグループホーム、あるいはふれあい訪問のボランティア活動に取り組むというものである。そしてなんといっても目立つのは子どもの参加を促進するイベントが多いことである。障害児福祉施設での交流や農家での収穫作業手伝い、公共施設や商店街での美化活動あるいは、One Day イベントとしてミニテニスやスポーツチャンバラ、昔遊び、レクリエーションゲームの参加などを幅広く企画していることも注目される。

こうしたマネジメントを体系的に整理してみると、世代間協力と住民参加がたくみに織り込まれており、できるだけ多くの参加者を確保しようとする体制づくりが進んでいる。幅広い分野の事業企画をマネジメントの中で組み立てながら、まちづくりが総合的にすすめられている。地域福祉は、各分野の福祉計画を総合化する役割をもつが、この意味で地域福祉の公共性ももっとも発揮されるのが保健福祉分野のまちづくりである。地域通貨が総合的な住民参加のツールとして想定され、それに賛同する 700 名の住民がイノベーションとしての地域通貨の実験に参加している。はっきりしていることは、後述するようにまちづくりのツールはこれまでにいろいろ開発され取り組まれてきたが、エコマネー導入によ

って変化したことは、多様な活動メニューを住民自身のアイデアで提案し、サービスの交換実験に取り組んでいるということである。

ここでは、(コミュニティとは)コミュニティを支えるメンバーの主体的な関与によって、生活リアリティがつくられ、体験されていくものであるということを経験する典型的なプロセスが読み取られる。この意味で、人口 15,000 人の町で 700 人の参加エネルギーの重みをどのように評価するのが課題となる。たとえば、関係団体や人材のリクルートを可能にする役場と民間リーダーの連携、そして企業の協力を受けて自治体の経営革新を続けてきた栗山町役場のローカルレベルでの市場化の力量が認められる。最近では、グリーンツーリズムと農地保全を両立させるための広域対応として、NPO と連携して農地トラストの事業を展開する企画（構造改革特区構想）もまとめられている。

2) アンケート結果にみるエコマネー参加者と一般市民の相違

参加者と一般市民の差は明確であり、参加者は、地域活動に積極的なことと、近所付き合いの積極性がみとめられた。いわば、意欲的な住民がエコマネーに参加しているといえるだろう。つまり、特別な階層が新しい街づくりに参加しているというよりも「まちの生活」に少し興味をもち、「まち」のために何かをしてみようとするメンバーがエコマネーに参加している。(これは後述することになるが) 地域活動に意欲的で近隣関係も豊富な住民がインフォーマルな関係志向だけでなくフォーマルな関係志向を示すときにエコマネーの活動エネルギーが発生するものといえる。この件について依頼経験とサービスを利用した経験の関連をクロス表分析によってみると、同種の交換（たとえば、趣味やスポーツ同士や家事・買い物・福祉・病院などの活動のセット単位で）を行っていることがうかがえた。エコマネー参加者アンケートの回答者 460 名の約三分の一がエコマネーの交換に参加している。つまり、最低 1 回以上頼んでおり、かつ頼まれる経験をもつ者は、回答者全体の 7 分の一である。この約 50 名の数字が多いとみるのか、少ないとみるのかは、運動としてのエコマネーの活動の延長線上に何をみるのかによる。実際のところ、仕掛ける側（エコマネー研究会）がさまざまなルートを開発していることから、50 名近くが実際にたのまれることと頼むことを同時にこなせるということは相当な口コミ情報網に連動するものと考えられる。これはマスコミを頻繁に使って広報活動を重視しているところにインパクトがあるといえる。

3) 関係志向と近隣関係—フォーマル志向とインフォーマル志向—

地域通貨は、コミュニティ（自らが参加するコミュニティへの帰属意識によって象徴される）に所属する者の間で流通する対内通貨である以上、その関係性の累積とパターンによって流通の特性が表出する。一般住民とエコマネー参加者との間に基本属性における差が認められなかった（職業分布にはエコマネー参加者に公務員比率が高いという特徴が認められた）ことから、他の行動・意識項目において差がある場合、グループ間の相違を示

すものと想定し、関係志向に注目して分析をおこなった。質問は、「日ごろ大切にしているつき合い」について2つ選ぶものである。その結果をみると、全体としては、地域特性に関係なくインフォーマルな関係のみを選択するものが6割、インフォーマルとフォーマルな関係を合わせもつものは、(フォーマルなもののみを2つ選んだのは2%であるので、あわせて集計した)約4割である。

ところで、インフォーマルな関係志向が強ければ、近隣接触も多いといえる。データをみると、当然ながらインフォーマル志向(以下Aと略す)は近隣関係も密接である。フォーマル志向グループ(以下Bと略す)との比較で差が認められるのは、「立ち話」(A:64%、B:44%)、「留守を頼みあう」(A:34%、B:18%)、「食べ物などのおすそ分け」(A:58%、B:37%)などであり、インフォーマル関係の強さが伺える。この2つの志向性について、エコマネー参加者と一般町民との比較では、「留守を頼みあう」、「おすそ分け」、「気軽に尋ねあう」は、エコマネー参加者の割合が高く、「近隣とのつき合いはあまりない」は、エコマネー参加者は2%であるのに対して、一般町民は17%と大きな差がみられ付き合いのない傾向はエコマネーに参加していない町民に近隣関係があまりない傾向が強い。

次に近隣関係よりは広く、栗山町内の地域活動参加についてみる。結果は、地域通貨(エコマネー)の活動とクロスするものが多く、「祭り、運動会、盆踊りなどのレクリエーション」は(A:56%、B:55%)、「お祝い事、不幸(葬儀)などの際の手伝い」(A:54%、B:55%)、「道路・公園の清掃活動や草取りなどの共同活動」(A:62%、B:52%)、「子ども会、婦人会、老人クラブへの参加」(A:45%、B:36%)、「老人ホーム訪問、福祉関係行事参加」(A:10%、B:23%)、「スポーツサークルの活動」(A:18%、B:31%)、「共同購入、生協活動などの消費者活動」(A:25%、B:18%)、「子育てサークルやPTA活動」(A:13%、B:8%)、「リサイクル活動(ビン・カン・バザー・フリーマーケット)」(A:44%、B:41%)であった。結果として、「老人ホーム訪問」と「スポーツサークルの活動」を除く、すべての分野の地域活動に積極的なエコマネー参加者の姿が浮きぼりとなっており、このことから、地域活動への参加も近隣関係同様に活発な住民がエコマネーの活動に参加しているといえ、従来のまちづくりに意欲的な住民がエコマネーにも積極的に参加していることがうかがえる。それでは、本当に意欲的なのか、あるいは本当に従来の活動に熱心な住民がエコマネーにも自然に反応しているといえるのか?が疑問となる。

エコマネー参加者のプロファイリングを想定すると、意欲的・協力的なグループと新しいことやボランティアの活動を通してマネジメントを経験して自信をもっているグループの2つの特性をもつ人々によって構成されているとみることができる。

4) エコマネー流通実験にみる特徴

エコマネー参加者について、何回くらい地域通貨を頼んだり、頼まれたりしたのかをカウントしたところ、「なし」22%、「1回」69%、「2回以上」10%であり、依頼を受けた数は、「なし」40%、「1回」50%、「2回以上」10%である。これを先ほどの関係志向によっ

て特徴をみると、インフォーマル志向グループは、「なし」14%、「1回」73%、「2回以上」13%であるのに対して、フォーマル志向は、「なし」29%、「1回」63%、「2回以上」9%となっており、必ずしもフォーマル志向がボランティア活動に直結していない印象をもつが、依頼を受けた数を見るとインフォーマル志向グループの場合、「なし」47%、「1回」46%、「2回以上」7%に対して、フォーマル志向は、「なし」31%、「1回」54%、「2回」15%となっており、フォーマル志向グループが具体的な地域通貨の活動に参加していることがわかる。結果として回答者全体の三分の一くらいのメンバーが実質的な参加者となって地域通貨の交換を体験している。

このことから、インフォーマル志向のメンバーは、サービスの利用者層を割合として多く含んでおり、フォーマル志向のメンバーは受け手というよりサービスの提供者として参加しているメンバーの割合が高いといえる。地域通貨のスムーズな運営を考えると、「やってあげたい」という人が多くないと回転が困難であるが、栗山の場合は「やってあげたくても頼まれない」という悩みがある。

3-7. おわりに

地域福祉の公共性の理解に関して、地域通貨の流通実験は如何なるインプリケーションを与えることになるのか？行政と市民のパートナーシップ（ppp）がトレンドとされつつある。そして、相互扶助とフォーマルなケアシステムの統合が地域福祉（community care）の体系を構成するといわれている。現実にはまちづくりと称する課題について、都市計画法、介護保険法、社会福祉法など住民の意見反映が前提とされる行政運営が基本となっており、協働都市（札幌市）あるいは協働＝構造改革（北海道）を標榜する自治体が増えている。政府関係のHPをみると大半の答申案・計画案に対してパブリックコメントを求める記事が目につく。現代は、公共性という地下通路でつながれた行政と住民の関係性のあり方に特徴がある。何がどのように公共性に関する shared values＜共有化された価値＞として、おさえられるのか。この課題にとってあらゆる地域住民のニーズと行政課題をマッチングさせ合意を得られたところでサービスの交換が展開されていく地域通貨のシステムは、住民一人一人にコミュニティに対する関与（involvement）を確認するものとなっている。守るべきコミュニティを意識する住民がコミュニティの一員（membership）としての条件であることを問われていく契機となっている。アメリカのイサカアワーズやトロントダラーなどの地域通貨も基本はコミュニティを守ろうとする意志によって支えられているといえる。高度情報社会へ移行するなかで、価値の共有が促進される契機がインフォーマルな関係性の輪がより外延的に拡大する過程の中に＜公共性の共有＞と共同性の集合が形成されていくのである。

この動きと同時にステイクホルダー民主主義が意識され、地域福祉における公共性が構造的に展開していくという論理が想定される。住民主体として関わる内容と方法が問われ、

分権化社会へのシフトに関して、公私問題にどのように関与するのかが本格的に問われつつある。コミュニティ問題を議論してきて、常に問われてきたのは、入れ物が先か主体性が先なのかという二律背反的問題であった。主体は今や少しずつ変化しているといえる。むしろ公私問題における行政のスタンスの差がこれからの地域活動を左右していくといえる。資源の提供と管理そして参画レベルの三段階（企画・実施・評価）に関して地域通貨が機能する領域が広がっていくとみるべきであろう。

<付記>

本稿は、2002.5.19 に開催された地域社会学会のシンポジウム「地域における公共性の転換」で報告したものと同年10月に開催された日本社会学会でのテーマセッション「社会政策と地域政策」に関する報告をもとにまとめたものであり、『地域社会額年報 15』地域社会学会 20-43 頁の本研究に関する部分を転載したものである。

注1：長谷川芳典（2002）は、地域通貨の行動学研究としてネットワークの研究に関連する論文をまとめており、地域社会学のネットワーク研究に地域通貨がテーマになっていくことを示唆している。

http://www.okayama-u.ac.jp/user/le/psycho/member/hase/articles/2002/_204Hasegawa/_204Hasegawa.html

注2：古くはアメリカ農村社会学のドナルドフェスラー（1952）の連帯性尺度、それをアレンジした金田弘夫の開拓農家や噴火災害行動に適用した連帯性尺度（金田、1965,1986）があげられるが、地域社会学のなかで奥田モデルの検証と新たな尺度開発をおこなった鈴木広らの「コミュニティモラルスケール」（鈴木、1978）を採用した。本稿ではメインのテーマではないのでコミュニティ意識については、詳細は別稿で整理する予定である。

<参考ウェブサイト>

IJCCR website : <http://www.geog.le.ac.uk/ijccr/> 地域通貨の国際雑誌サイト MLあり。

International Journal of Community Currency Research（電子ジャーナル）

<http://www.sawayakazaidan.or.jp/chiikitsuka/link.html> さわやか財団がサポートする地域通貨の入門コーナーと文献および関連リンク（地域通貨国内外 URL 紹介）

<http://www.econ.hokudai.ac.jp/~nishibe/lc.html> LETS の研究第一人者として地域通貨研究を展開している西部忠の地域通貨（local currency）HP

<http://www11.u-page.so-net.ne.jp/cb3/tkatoh/> 加藤敏春氏<エコマネー提唱者>HP

<http://www.ecomoney.net/> エコマネーネットワーク HP

<http://www.mskk.gr.jp/ecomoney/> くりやまエコマネー研究会 HP

<http://www.ric21.com/~grplanet/ecostyle/index.html> エコスタイルネット、正式名称は環境 NGO エコスタイルネットとして活動しており、内モンゴル砂漠化防止活動をはじめとして、Web 環境塾<環境問題・市民活動・国際協力>に取り組んでいる。URL の中に地域通貨研究会<人と環境にやさしいこれからのコミュニティについて考える>を組織して例会活動をしている。

<引用文献>

加藤敏春 2001『エコマネーの新世紀』勁草書房

加藤敏春編著 2001『あたたかいお金エコマネー』日本教文社

金田弘夫 1962『開拓農家の連帯性』北海道大学農学部農業経済学研究室

くりやまエコマネー研究会 2002『平成 13 年度活動報告書』

三浦文夫 1971 「コミュニティケアと社会福祉」『季刊社会保障研究』vol7-no3、14-24pp

丸山真人・森野栄一編著 2001『なるほど地域通貨ナビ』北斗出版

岡村重夫 1970『地域福祉論』光生館

Pestoff A.Victor 1998 *Beyond the Market and State*, Ashgate Publishing Limited=2000、

藤田暁男他訳『福祉社会と市民民主主義』日本経済評論社

社会福祉法研究会 2001『わかりやすい社会福祉法』中央法規

杉岡直人 2001「市民民主主義にもとづく福祉トライアングルの構想」『社会福祉研究』80、41-46pp.

杉岡直人 2002 「特定非営利活動促進法」(小林雅彦編著)『地域福祉の法務と行政』ぎょうせい 111-34pp

鈴木広(編) 1978『コミュニティ・モラルと社会移動の研究』アカデミア出版会

右田紀久恵・井岡勉編著 1984『地域福祉—いま問われているもの』ミネルヴァ書房

地域福祉推進と自治体行政の新たな役割

杉岡 直人

4-1. 分権社会と自治体－新たな参加システムの構築

21 世紀の地域福祉において分権社会を基礎とする自治体の姿勢は明確でなくてはならない。福祉自治体の先進地域を代表する高濱市長のスタンスは明快である。平成 15 年の新年挨拶（HP）において、「・・・(略)・・・行政を取り巻く環境は地方分権の進展とともに都市間競争の時代を迎えています。このような中で、自立できる自治体を目指し、「第五次総合計画」を市民の皆さまと協働のもとに、一層推進してまいります。また、市民の皆さまとの協働により策定した「地域福祉計画」ならびに「健康たかはま 21」に基づき、地域に根ざした事業を推進してまいります。併せて、地域に密着した環境で介護が受けられる居住型ケアハウスを PFI 手法により整備してまいります。行財政運営にあたっては、組織の活性化とスリム化をさらに図るとともに市民の皆さまをお客さまとし、信頼される組織を目指した「高濱市行政行動規範」を定め、住民に最も身近な基礎的団体として、NPOをはじめ市民の皆さまとのパートナーシップによるまちづくりを展開してまいります。」

（傍点引用者 高濱市長 森貞述：高濱市 HP より）といった、行政の効率性と住民生活の安心確保に優先順位を明確にし、アウトソース可能なものは民間・NPO との連携のもとにまちづくりを進めることを宣言している。高濱市は今や全国的に知られた先進自治体であるが、そこには明確な市長のリーダーシップが指摘されている。現高濱市長の経歴をみると、大学卒業後、家業である「しょうゆ」醸造業に従事。87 年に高濱市議会議員に当選し、89 年に高濱市長に就任、現在 3 期目である。福祉先進自治体を目指し、日本福祉大学等の研究教育機関と連携した福祉のまちづくりを推進している。福祉自治体ユニット代表、全国市長会理事等を務めている。注目されるのは、介護保険の上乗せ・横出しサービスだけでなく、要介護認定の参酌標準に（全国的に見てもほとんど見かけることのない）独自性（注）を発揮していることである。

さて、近年の地域福祉に関する文献・報告書を読むと目に付くのは、利用者主体、自己決定・選択、自立支援、顧客満足、権利擁護、オンブズマンなど利用者に直接関係する表現の多いことであり、国・都道府県・市町村・自治体の役割という表現を探すのに苦労する。本稿では、自治体行政の新たな役割を問題にするわけだが、いったい何がどうなっているのかをまず押さえておくべきではない。端的に言えば、現下の国際社会におけるトレンドとして、明らかに公私関係に関する哲学的転換がみられる。象徴的なキーワード・フレーズは「自立的個人が支える福祉社会」であり、これが日本社会（国際社会の福祉）を席捲しているのである。「自分でできることは自分で」、「自分の健康は自分で守る」あるいは「民間に任せられることはなるべく民間に」、という政策方針が徹底しつつある。

その一方で、規制緩和（deregulation）の帰趨を左右する官僚の介入をどのようにコントロールするかという問題には、当然のように省益を守り自己の存在を守ろうとする官僚が、権限の委譲を如何に骨抜きにしようと腐心しているかは、これまでの改革問題の停滞によって知られている。いわゆる住民参加や民間活力の導入は、住民サイドからすると見かけだけのものでありながら、実際は政策の個別的展開のなかで、根本的な点検を受けずにマスコミがシナリオを紹介する機能を担っていることも問題である。むしろ、そのなかにあつて住民団体や NPO が、新たな問題提起を行政に行い、それを受けて行財政改革に取り組む愛知県高浜市（以下の自治体については後述参照）あるいは島根県松江市、そして都城市、ニセコ町などのように先駆的な自治体もまた登場していることに多くの注目が集まっている。今や IT 化が推進され、全国、全世界何処にでもアクセスして、情報を収集し、かつ双方向のコミュニケーションを可能にすることで十分な情報を整理できる時代となっている。

計画の前提は、PLAN（方針）→DO（実践）→SEE（評価）の螺旋的循環を推進することにある。しかし、驚くべきことに、PLAN をまとめて報告書の作成までの作業は、どの自治体でも取り組んできたが、せいぜい首長の選挙公約の実現度を問題にされそうな事業に関してクリアできるようにしていることが多い。実態は財政部局に左右されるために数値目標そのものを表に出さないようにしており、結果として（目標値）基準となるものがなければ評価も困難ということになるのである。たしかに、これまでは補助金や委託事業で取り組んでいた事業が多く市町村の単独財源で対応していなかったために、予算確保について、担保がない＝責任が取れないという図式が確立していた。したがって、日本社会に流布している「仕方がない」（誰の責任でもない）という論法を認めてきたのである。

この常識が、社会福祉法で理念的な転換を遂げたのである。すなわち個別的な項目について取り上げる前に哲学的な目的が提示されることが求められていた点においてである。社会福祉法記述上はもっぱら「・・・(略)・・・地域住民、社会福祉を目的とする事業を経営する者および社会福祉に関する活動をおこなう者が、相互に協力し、福祉サービスを必要とする地域住民が地域社会を構成する一員として日常生活を営みあらゆる分野の活動に参加する機会が与えられ・・・(以下略)」(社会福祉法 地域福祉の推進 第 4 条) という「総参加システム」を、地域社会の福祉を推進するメンバーが相互に連携して実現させる仕組みを構想している。そこには、公私関係をめぐる現段階の地域福祉推進における特徴がある。地域組織化の問題にかかわる部分は、行政が表向きの主導性の発揮を避けてきた歴史があり、町内会組織のような住民組織を市民参加のパイプ役として扱ってきた。そこでは、形式上は参加による運営のようにみせながら、事業に関する決定を含めて実質的に主導権はあくまで行政サイドにあった。それが、近年は計画・評価事業への市民参加あるいは、住民の企画に行政が協力する、さらにそれだけでなく、行政サービスに関して住民が資金・アイデア・労力の提供をおこなうようになりつつある。NPO をはじめとする組織の行政との関係を再構築する取り組みは、ヨーロッパやアメリカにおける NPO 活動

の動きとも連動している。より市民サイドの関与水準を高めて、市民が責任をもつシステムへと変化しつつある国際的動向と軌を一にしている。

したがって市民参加を実際的に企画・実施・評価の全過程にかかわる仕組みとして構築されるようになりつつあるが、それは行政が市民活動により強くかかわりをもつようになってきていること、また関わらなくては行政サービスやその執行がスムーズに機能しなくなっていることを表している。それゆえ、市民から距離をおいていた行政が、建前の上では（社会福祉法の改正にみられるように）地域住民や社会福祉サービスを提供する民間主体に代表される責務を強調し、自己責任や自己決定の仕組みを福祉制度に組み込んで（国民・民間の自立を強調して）いるが、よく考察すると（行政の意図とは無関係に）行政と市民の接点は増加し複雑化しつつあることに注目する必要がある。

従来パターンでの地域福祉の問題解決は、地域のニーズを発見する、対応策を検討する、自治体（県・国）による解決を図るといったシナリオが選択されてきた。自治体に生活する住民にとって、福祉サービスと制度の充実は大きな関心となってきた。今日では、自治体の責任で介護システムを整備する要素が強くなり、介護移住に象徴されるように、福祉サービス条件の整っている自治体に老後の安心を求める動きが出ている。このことは、組織（地方公共団体）が評価の対象となることにつながっていく。というのは、顧客第一主義の経営視点からすると、サービスの質は直接的には提供者である個人に責任を求められるが、実際には、組織として連携がうまくいっているか、きめ細かな対応がなされるかどうかといった、システム上の機能として即時的な解決を求められる時代を迎えているからである。

地域福祉計画は、従来は、行政計画として社会福祉協議会の計画する地域福祉活動計画と必ずしも連携をはかることなく、それぞれが独自に計画立案を行い、それぞれの事業として展開し、関連のある場合は調整するといったレベルで進んできたものが、社会福祉法にもとづいて制度的に自治体が責任をもつこととなった。地方自治体の現場では、自主的に福祉を考え、自分にあったサービスが取捨選択できる仕組みを地域ごとに構築していく必要がある。重要なことは、高い質のサービスの実現には、人材が必要であり、その確保と養成あるいは研修について、自治体行政の役割は大きいといえる。いままでは、国の指針にしたがって作文をまとめ報告書として公開しているとあまり問題にされる機会はなかった計画づくりの実態が、関係団体や組織と連携して具体的な課題を解決する（後述するような）行政の姿勢が問われる時期を迎えているのである。

4-2. 先進自治体の計画策定事例

住民一人一人がコミュニティに対する関与（involvement）を意識するようにするために何が必要か。守るべきコミュニティを意識することが、住民がコミュニティの一員（membership）であること条件である。コミュニティ問題のなかで、常に問われてき

たのは、入れ物が先か主体性が先なのかという二律背反的問題であった。主体である住民は今や少しずつ変化しているといえる。

筆者が以上のような条件をクリアしている自治体の取り組みを探したなかで、仕組みの上で工夫され洗練されており、かつ実際に住民参加を推進しているとみなせる自治体は、都城市、大和市、松江市、高浜市である。その共通性は、まず計画には時間をかけるということ、民間福祉団体の社会福祉協議会との連携を前提にしていることである。もっとも社会福祉協議会と連携すれば問題がないという訳ではない。しかし、多くの場合、方針として社会福祉協議会と連携することを宣誓して取り組む自治体は少ない。そこには長年にわたって形成されてきた行政優先の思想が強く残っているといえよう。このことを示すものとして、各自治体が作成しているHPが増えているが、関係団体の活動などをリンクで紹介する際に、第三セクターをいれることはあっても、社会福祉協議会とのリンクを設定している自治体は少ない。つまり、民間であるというみなし方をしながら具体的な市民生活に大きな影響を与える社会福祉協議会活動をあえて無視する？立場で消極的関係性を強調しているのである。さて事例の紹介をすることにしよう。

1) 都城市の事例

宮崎県都城市の協働の前提と宣言をみると、地域福祉計画について、組織的な対応が認められる。つまり行政と社会福祉協議会の連携および世代間のつながりと社会福祉に関連する施設・学校・企業との協働が基本におかれている。

そのHPでは、

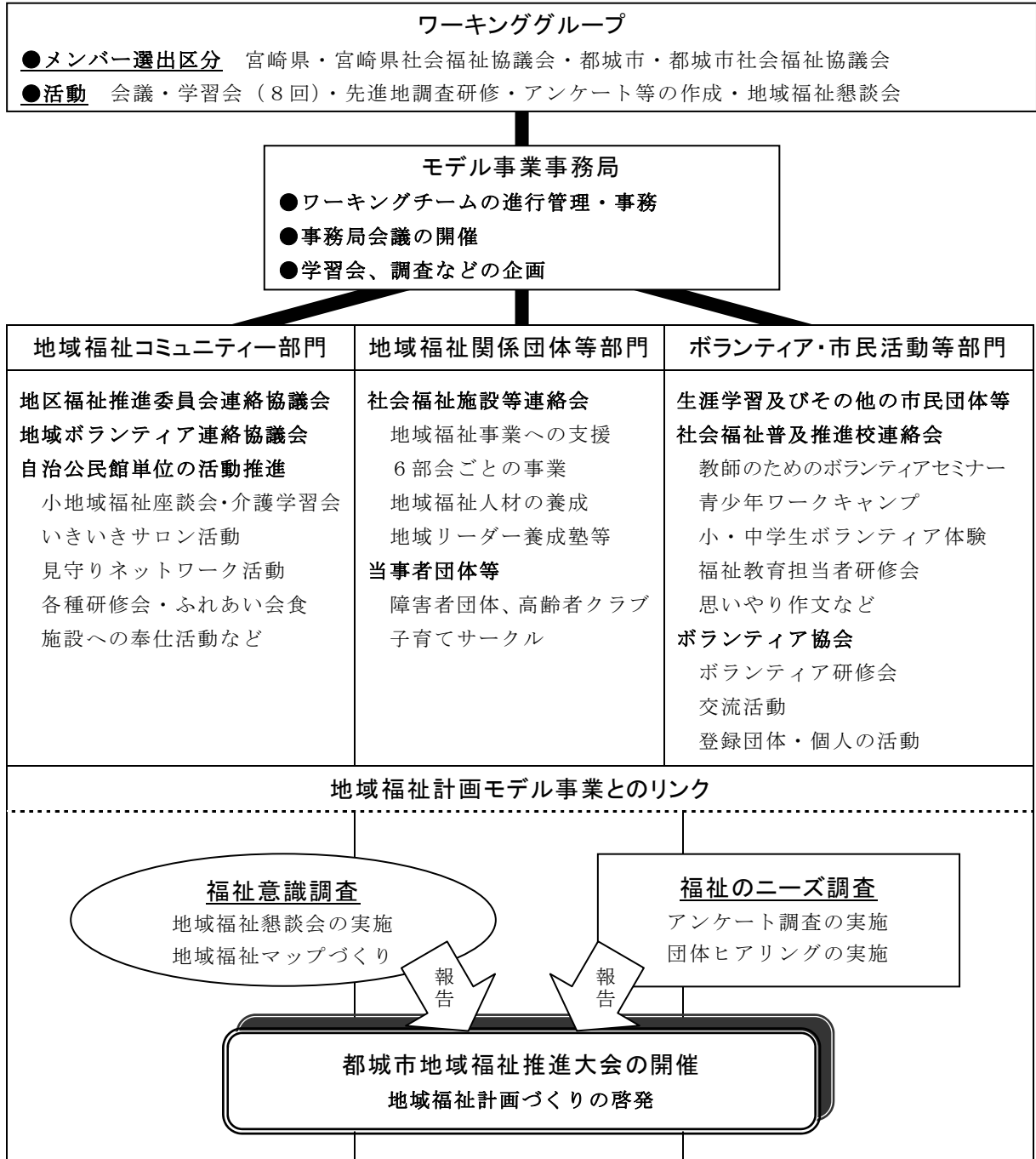
『地域福祉計画は、地域住民の皆様の意見を十分に反映させながら策定する計画であり、今後の地域福祉を総合的に推進する上で大きな柱になるものと考えております。そこで、現在、都城市と都城市社会福祉協議会では、子どもから高齢者の全ての市民を中心に社会福祉施設・学校・企業などと協働で作る「地域福祉計画」作りに取り組んでおります。』と指摘されている。

(<http://www.city.miyakonojo.miyazaki.jp/kenkofukusibu/syogaifukusika/tiikihukusik-eikaku.asp> 2003/01/09)

都城市の取り組みは、①ワークショップの活用を行い参加しながら決定へむかう姿勢、②地区の計画づくりを積み上げて、計画のための活動だけでなく、実際にニュースを作成して、プロセスをふまえていること。計画のためのワークショップに参加する関係者の自覚も高まり、同時に地区のメンバーもニュースを読んで進捗状況を理解し、提案できるルートが担保されている。基本的に地区の話し合いを進めながら全体計画への展開を図るという方式を採用している。ここでは、ワークショップの活用がどのくらい図られているのか不明であるが、ワーキンググループの活用がメインであることが読み取られる。

【都城ワーキングチーム体系図】

http://www.city.miyakonojo.miyazaki.jp/kenkofukusibu/syogaifukusika/tiikihukusid
 aunrodo.asp : 2003.1.16



2) 大和市の事例

つぎに大和市の取り組みをみておくことにしよう。大和市では、近年、人口急増地域としてベッドタウンの形成が進んでいるが、地域福祉推進における市・地域や団体・個人の活動課題に関する住民アンケートの結果と行政の対応を整理すると①行政、②住民近隣の相

互扶助、③個人のできることに三分類して対応策を想定している。ここには、明らかに行政の関与で解決できないものをどのように浮き彫りにし、団体や近隣そして個人の自覚と協働の仕組みをどう構築するのかという問いが前面に出されている。

この大和市の対応策は、理論的に福祉トライアングルの仕組みと対比させて考えることが可能であり、個人と団体・地域の活動水準がどのように行政にとっての課題を軽減させることになるか、が問われる。行政は権限を残しながら個人と団体・地域の活用というシナリオを描くことになるが、どちらかといえば、個人と団体・地域は利害が一致しやすいため、行政に対するチェック機能が強化されることになる。

むしろ地域福祉推進に関する組織的な活動としては、リサイクルシステムを IC カードを用いた決済方式で市民に登録を呼びかけて成功したことで知られている。地域通貨の仕組みを応用したものであるが、市民活動の活性化を図り、行政サービスの効率化をはかる点で特徴が示されている。地域福祉計画の展開よりも福祉問題を広く捉え、IT 活用によるバリアフリー、アクセスフリー社会の建設を意図している。

注：大和市のアンケート結果は HP を参照。

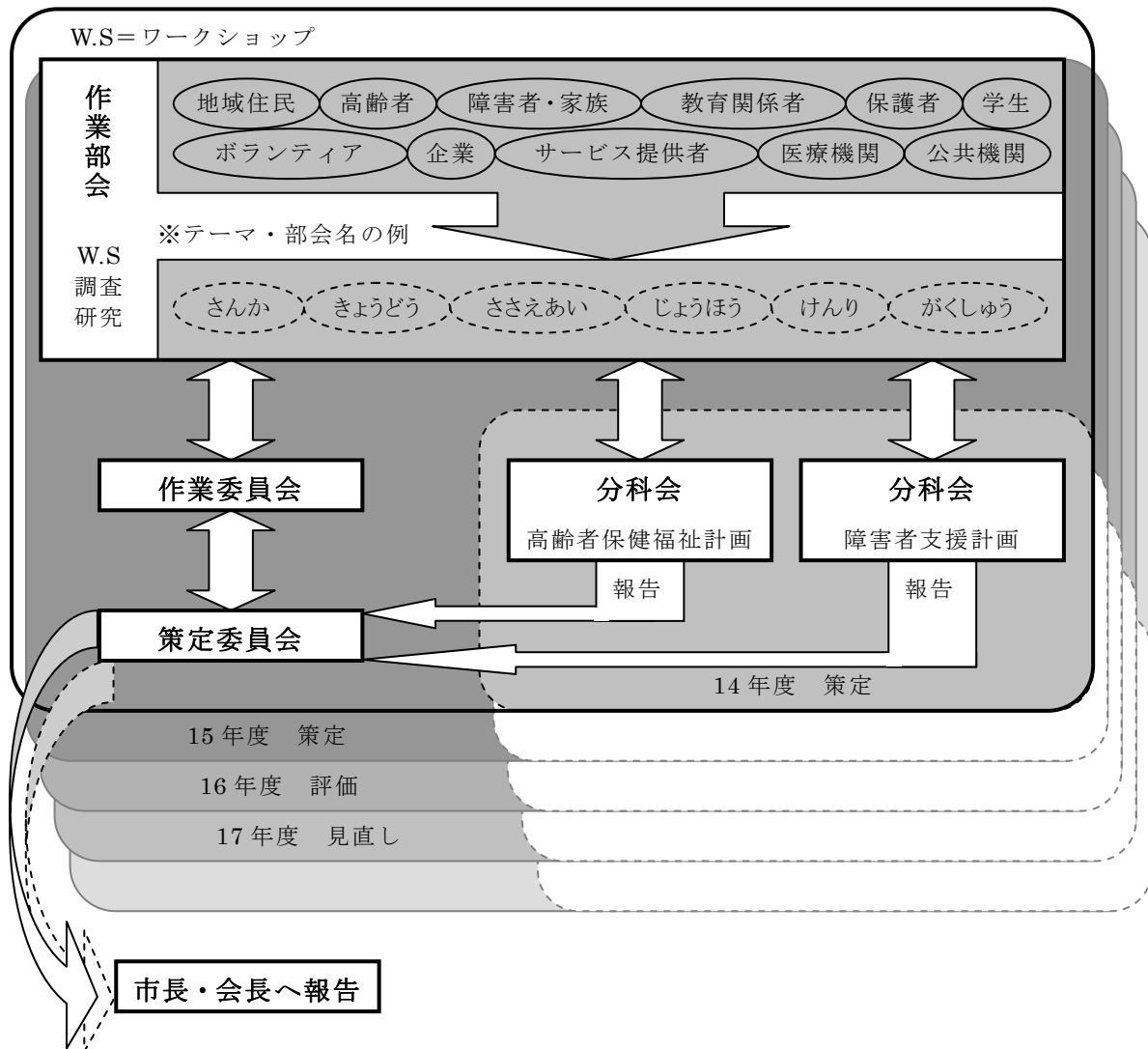
<http://www.city.yamato.kanagawa.jp/f-soumu/seisaku/2.2.pdf>

3) 松江市の事例

松江市の計画づくりもユニークなものとなっている。基本はワークショップ方式の導入であり、計画を下から積み上げる取り組みとなっている。計画は行政と社会福祉協議会の計画を平行して進め、ワークショップと地域での話し合いの場が設けられている。第 4 回市民ワークショップ意見集会は、平成 15 年 1 月 20 日 (月) 18:30 から 52 名 (女性 27 名、男性 25 名) が参加して、「福祉課題・生活課題を語ろう」というテーマのもとで、以下の 11 のグループに分かれて話しあっている。高齢者と家族 (1)、(2)、ボランティア、障害者と家族 (1)、(2)、サービス提供者・公共機関 (1)、(2)、地域住民 (1)、(2)、そして、保護者、学生の区分となっている。予定された集会までに自主的に集まり、話し合いを深めたグループもあったようである。

このボトムアップシステムは、行政と社会福祉協議会の連携によって、三段階のステップをとる。まず、第一段階において市民ワークショップによるアイデアの集積・交換がおこなわれ、第二段階で作業委員会による地域課題の整理、計画素案づくりをおこなう、第三段階で策定委員会として、＜地域福祉計画と地域福祉活動計画の統合＞を図るという展開を前提としている。構造的には、図に示されているような企業、サービス提供者、ボランティア、高齢者、学生、公共機関等さまざまな立場にある構成メンバー (ステイクホルダー) が、下図のキーワードで提示されている＜さんか＞、＜きょうどう＞、＜けんり＞、＜ささえあい＞などの具体化をおこなうワークショップに参加して、デザインを考えることになる。これは作業委員会との相互作用によって詰められる。

【松江市の計画策定図】



4) 高浜市の事例

高浜市の取り組みに関して注目されるのは、多くの自治体が国の方針を準拠するのに対して明確な自主性を示す姿勢と実行をおこなっていることである。例えば、介護保険事業推進計画の中で、参酌標準に関して独自の基準を設定している。もちろんそれは1号被保険者の負担を前提にしなくてはならないものもあるが、行政の姿勢として必要な施策は、住民を説得して実施に向かうという積極性である。一般的には、住民の反対がおきそうな値上げや負担増はサービスの拡充が前提であっても躊躇され、委員会で議論される機会は少ないのが実態である。理念的な姿勢が明確なので紹介しておく、

「(略)・・・このような国際的な潮流、我が国の急速な少子高齢化の進展や産業構造の変化、価値観の多様化、地方分権の推進などといった情勢を踏まえれば、今後の「高浜

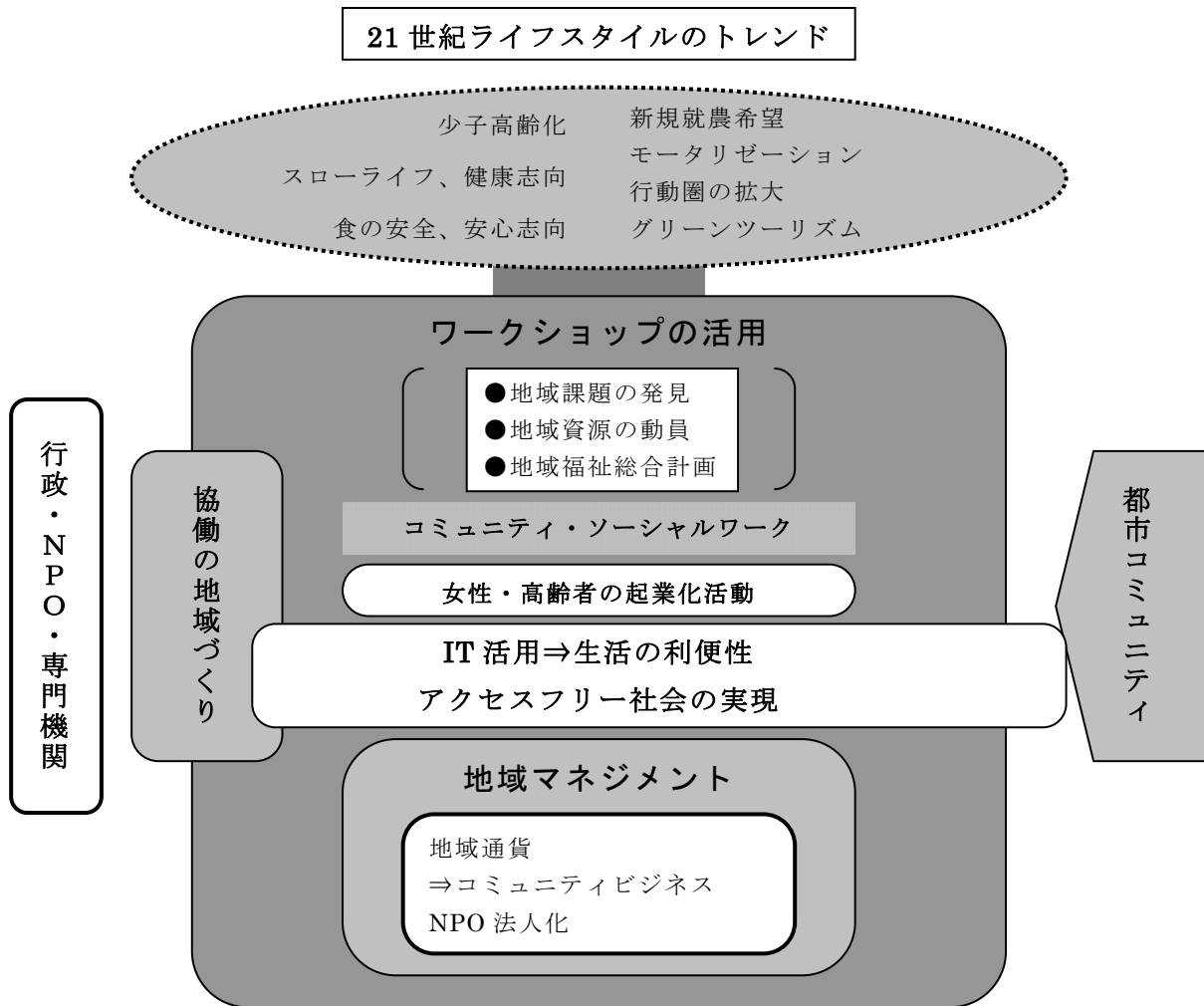
市」を「作る」主体は、市民「全員」であり、「支える」主体は市民「全員」であり、「決定する」主体は市民「全員」である。行政としても、このように利用者・市民が主人公であることを踏まえ、市民の参加・参画を得つつ、総合的な「高浜市づくり」の一環として、①介護サービスについては、主に利用者のサービス利用の支援、権利擁護や事業者間の調整など、②高齢者保健福祉施策については、市民の声を反映させつつ、高齢者すべてが「健康で生きがいを持つ」、「社会の一員として、主体的に社会に参加・貢献・決定する」ことを目的とした施策の実施に重点を置いていくことが重要である。このためには、行政の有する保健・医療・福祉分野などの限られた資源を最大の効果が発揮できるような形で組み合わせ市民に提供することを、絶えず目指していくべきであり、従来の枠にとられない保健・医療・福祉の連携やそれぞれの専門分野相互における有効活用も求められている。

今後においては、民家や市民グループ、町内会、地元の商店、学校などの行政以外を含めた既存の資源の活用等により、さらに質が高く、効率的で、まちづくりや世代間交流にも資するような施策を講ずることが求められている。特に、高齢者のみに限らず、障害者や子供といった「支え」が必要な市民を市民全員で一体的に支えていくことが重要である・・・（略）」（高浜市高齢者介護保険計画より）

以上、4つの事例には共通性が認められる。それは、①小地域の話し合いをベースにして、②社会福祉協議会と連携し、③ワークショップによる話し合いをおこなっていること、④フィードバックの仕組みを取り入れていること、⑤行政サイドの主導性が明確であるがボトムアップ方式を意識した手順を踏んでいることがあげられる。ただ、高浜市は、行財政改革を行政主導でおこなうのがメインに位置づけられており、行政課題を的確に処理する体制を優先している。こうしたリーダーシップが明確な自治体では、事業評価や政策評価などのシステムが平行して整備されていくことが基本となる。そうじて、保健や福祉分野のように即効性の低い領域においては、話し合いには時間がかかり、効果もそれほど目に見えにくい条件の中で、組織的な対応が進められていることをもって標準的な市民参加の仕組みが見えているというべきであろう。

ここで、ついでにふれておきたいことは、今や農村コミュニティにおいても手法としてのワークショップの活用、ITの活用、女性・高齢者の起業化（コミュニティビジネス）などの視点が明確に意識され定着していることであり、福祉サイドの市民参加システムの構築において、もはや独自性やオリジナルな仕組みを強調することは難しいのである。そして協働のキーワードも位置づけがなされており、大切なことは政策コンセプトの立体的かつ組織的対応にあるとあってよい。（図は北海道農業農村振興部会報告（2003.3.24）に掲載されているものを筆者のキーワードを用いて修正したものである。

【農村コミュニティの協働】



4-3. 新たな自治体の役割と条件

以上、計画づくりにおける先進自治体の仕組みを紹介したが、以下に基本コンセプトを整理しておくことにしたい。

1) 明確な数値目標を立てること

自治体の計画づくりは、予算が確定できないものは、計画に組み込めないという一見もったもた認識のもとづくスタンスが多い。これは、間違いではないが、計画を立てるといふ原則からすれば、予定できないことは何も計画できないといっているようなもので、その方針は退けなくてはならない。肝心なことは、的確なニーズ把握と現実的な資金調達そして市民サイドからの事業そのものへの参加協力（たとえば、市債購入、事業への協力、NPOや企業として協働事業を推進するアイデアを組み立てるスタンス等）を組織的に押さえ、数値目標を立てることを通じて具体的手順が作動する。

2) 数値目標より重要な哲学的目標

高浜市のような政策理念とそれにもとづく具体的施策がこれからの自治体の課題になる。というのは、もともと数値目標を立てて取り組む習慣が日本の行政システムに欠如しており、あるのは、見直しを前提としない政策決定にもとづく道路・ダムをはじめとする公共事業であった。筆者が英国で興味深く受け止めたのは、政府文書や病院の掲示物にいたるまで「philosophy・・・」が使用されていたことである。原則を明確にしてあとは細かくつめていくスタイルである。わが国の手順は、目的は必ずしもすべてをしぼるものではないという認識のもとに、抜けがないようにはじめから細かな基準や規定を作成するための労力を多大に投入するため、見直しが容易に進まないという仕組みとなっている。

これはルールを作るときの手法や文化に関するものなので、簡単には変更できないものであるが、これからの自治体に求められるのは、住民の声や評価に対応するモニタリングシステムやチェックシステムの活用である。そのためには、哲学的目標から具体的な施策に向かう仕組みをとらないと転換できない。

3) 計画づくりよりも事業推進を図る必要がある

われわれは、計画を策定する手順にこだわるあまり具体的な事業をどう推進するのかという訓練を受けていない。自治体は事業は業者か他のセクションに任せる（費用と口出しは忘れない）仕組みをとってきた。しかし、今や市民は十分な能力をもつパートナーになりつつあり、横のネットワークの形成を通じて国際的なルートも保有しているし、専門家にもつながっていることが多い。企業であればさらに効率的なメニューをもっているケースもあるだろう。これからの地域福祉推進を図るためには、自治体は、より住民と企業・地域社会に事業を計画させ、評価する仕組みをリードする方向に目を向けるべきだろう。住民にリスクを的確に担わせることのできる行政システムの構築こそ、地域福祉のような即効性の少ない時間のかかる問題には有効であり、すぐ役立つものに関してもアウトソースする方向が適正なものといえる。そこに行政の専門性は、どう結びつくのかという疑問もある、筆者が最近アメリカ・ピッツバーグで調査した都市計画の推進体制は、行政の専門部局は第三セクターのようなもので行政から独立しており、しかし行政と企業の連携を強化する目的で業務を進めている。その周辺に NPO の事業計画を相談にのり資金調達にも協力するマネジメント NPO のような公的性格をもつ団体が活動しており、そこに事業計画を持ち込んで地元の NPO と連携して街づくりをおこなう専門機能をもつ NPO が存在していることを知りえた。大学などの専門機関もコミュニティパートナーシップという課題のもとでこれら複数の NPO の相談や理事を務めたり会議にも出かけている。そこには、話し合いをしてこれからどうするというステップを踏む参加システムは存在しない。あるのは、具体的な事業（多いのは土地利用に始まるハウジングプロジェクト）であり、提案内容を持つ団体の活動に住民がコメントしたり会議に参加しているという実態である。したがって彼らのコミュニティデベロップメントやコミュニティオーガニゼーションの用語は、方法ではなく作り出される結果を想定した言葉の使い方となっているのだ。

4) これからの自治体のNPO支援

これからは、したがって事業に取り組むNPOに対してサポートをおこなえる専門的な資金相談や事業計画をアドバイスできる団体を自治体がどのくらいサポートできるかということが、自治体の地域福祉推進に広く市民参加を基礎としたサービスのアウトソースが可能となる。NPO支援はNPOをリードするマネジメントNPOにより多くのウエイトがおかれるようになるであろう。

事業運営に責任をもたせる仕組みをとらなくては、自治体の資源とエネルギーを有効に使用したことになるのである。そこで、当事者に自己コントロールを前提としたルールやチェックをおこなうシステムを組み込むことが可能となる。

5) 自治体における地域福祉推進の基本課題

自治体レベルで対応を迫られている問題は山積している。前述したように社会福祉法は、サービスを利用して地域で生活する人々ための基盤整備指針というべきものである。これに関して列挙するなら、①精神障害者の退院計画と地域生活支援の動向、②知的障害者等の地域生活支援の強化、③入院日数縮減を進める「包括払い」の導入＝退院計画の促進、④住宅のバリアフリー化とケアサービスの供給システムの開発<高齢者の入居を拒まない賃貸住宅の登録制度、高齢者向け優良賃貸住宅の供給、終身建物賃貸制度>、⑤介護保険制度における居宅重視の施策<施設ケアの量的抑制の強化>等があげられる。これは、広く押さえるなら地域住民の住宅政策・住環境の課題が緊急課題化していることを示している。そして、それを機能させるソフト、マネジメント、あるいは実効性を高める仕組みがほとんど存在していないところに現下の重要課題が浮き彫りになっている。(サポート組織は動きはじめており、「NPO 高齢者支援センター」などが、生活保護受給者等の住宅困窮者としての高齢者の住宅探しと大家との交渉等を担っており、大家の会員をつのる仕組みをとり、住宅改修を賃貸住宅でも必要なことを大家に交渉する活動に取り組んでいる) したがって、今後は、実地的な地域における住宅需要を把握し、居住条件や居住環境を積極的に取り上げる事業体としてのNPO・企業組織と行政との協働がますます求められていく。

また、住宅問題とは別であるが、児童福祉法の改正へ向かう問題として、これまで、自治体による育児相談は都道府県による児童相談所の設置が義務づけられているだけで、市町村の役割が示されていなかった。病気だけでなく育児疲れのショートステイが国の国庫補助事業で実施されているが市町村の実績が伸びないため児童福祉法の改正をおこない市町村の役割を強化し、育児支援を整備して親の孤立化防止、児童虐待に対応することとなった要素も看過できない。(2003年1月8日(日経新聞:朝刊))

6) サステナブル・コミュニティの建設と雇用確保の可能性

これからの自治体の役割としては、地域福祉問題の解決を抜きにして施策は展開できない。住生活の問題とセットになるのが、地域における雇用問題である。むろん企業誘致の

活動も必須であるが、グローバル化における企業行動は、これまで小規模作業所で引き受けていた仕事まで中国のような低コストの地域へシフトしているのである。今後は、スモールビジネスを前提とするその地域に必要で安心を提供し、かつコストのかからないサービスの開発が基本となる。そこで、コミュニティビジネス、地域通貨のアイデアが登場している。筆者は、近い将来、町内会単位にグループホームが必要になるとみている。英国のように住宅街に民家を（借り上げ）取得して、対応することが必要となる。そのための対策は、固定資産税が市町村徴収であることから、減税・特例を設けて物件を公共的に活用する方策を検討すべきだろう。

<付記>

初出原稿：『地域福祉研究』日本生命済生会 31号 19-28頁。

注：高浜市においては、訪問入浴とショートステイの水準については、次のように、特に国基準と比較してかなり高く設定している。

- ①**訪問入浴**：市独自の参酌標準では、国基準においては「要介護4（訪問型）」からであるが、高浜市版においては、本人の希望により「要介護2」から訪問入浴が利用できるモデルを設定している。この位置付けは、訪問入浴が、要介護者の身体の清潔の保持だけでなく、心理的にも生活の質を向上させるものであり、要介護状態の悪化の防止や軽減に資することを目的としている。
- ②**ショートステイ**：ショートステイについては、要支援からすでに位置付け、要介護2以降から高めに設定している。この位置付けは、介護を担う家族が旅行等の際に利用しやすい体制を整えること等により在宅介護の支援を積極的に行うとともに、要介護者等が多様なサービスを受けられるようにするといったことを目的としている。
- ③**リハビリテーション系サービスの充実**：要介護状態等になった場合においても、その状態を改善し、又はその悪化を防止することが特に重要であると考えられる。このため、これらのリハビリテーション系のサービスを重視することとし、高浜市版参酌標準においては、訪問リハビリテーションを要介護者等に幅広く利用がなされるよう設定している。

<参考文献>

社会福祉法研究会 2001『わかりやすい社会福祉法』中央法規

杉岡直人 2001「市民民主主義にもとづく福祉トライアングルの構想」『社会福祉研究』80、41-46pp

杉岡直人 2002 「特定非営利活動促進法」（小林雅彦編著）『地域福祉の法務と行政』

ぎょうせい 111-34pp

地域福祉計画策定場面における行政のステイクホルダー意識

森本 佳樹

5-1. 《住民参加》重視の流れ

本稿では、各地で取り組まれている地域福祉計画の策定過程において、策定に関わる関係者や住民（公募委員）等と当該自治体との関係を、筆者が関わるいくつかの事例から考察し、そこから垣間見える、公私協働に関する自治体の意識について明らかにするとともに、本来のあり方について提起したい。

周知の通り、2000年6月に改正された社会福祉法により、市町村は地域福祉計画を策定することになった（施行は2003年4月）。そして、これを具体化するために、2002年1月に国の社会保障審議会福祉部会は『市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画策定指針の在り方について（一人ひとりの地域住民への訴え）』をまとめ、計画に盛り込むべき事項、策定体制と策定過程、留意点等について公表した。

社会福祉法第107条（市町村地域福祉計画）

市町村は、地方自治法第二条第四項の基本構想に即し、地域福祉の推進に関する事項として次に掲げる事項を一体的に定める計画（以下「市町村地域福祉計画」という。）を策定し、又は変更しようとするときは、あらかじめ、住民、社会福祉を目的とする事業を営業者その他社会福祉に関する活動を行う者の意見を反映させるために必要な措置を講ずるとともに、その内容を公表するものとする。

- 一 地域における福祉サービスの適切な利用の推進に関する事項
- 二 地域における社会福祉を目的とする事業の健全な発達に関する事項
- 三 地域福祉に関する活動への住民の参加の促進に関する事項 （_____は筆者）

「市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画策定指針の在り方について（一人ひとりの地域住民への訴え）」の概要（抜粋）（2002年1月28日 社会保障審議会福祉部会）

1. はじめに ー地域福祉推進の背景と必要性ー

- 地域社会の変容等により、不安やストレス、自殺やホームレス、家庭内暴力、虐待などの生活上の諸課題が複雑多様化
- 他方、ボランティアやNPOなどの活動が活発化し、社会福祉を通じた新たなコミュニティ形成の動きも顕著
- 個人の尊厳を重視し対等平等の考え方にに基づき、地域住民すべてで支える社会福祉に変わっていくためには、地域住民の参加が不可欠であり、その自発的、積極的な行動が重要
- 社会福祉を特定の人に対する公費の投入と考えるのではなく、むしろ福祉活動を通じて地域を活性化させるものとして積極的な視点でとらえることが必要
- 地域福祉計画が21世紀の福祉を決定づけるものとして、自治体の首長、議会のリーダーシップを期待

2. 地域福祉推進の理念

○ 地域福祉推進の目的

「福祉サービスを必要とする地域住民が地域社会を構成する一員として日常生活を営み、社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動に参加する機会が与えられるようにする。」

○ 地域福祉推進の理念

① 住民参加の必要性

・ 地域福祉の推進は、地域住民の主体的な参加が大前提であり、「地域住民の参加がなければ策定できない」ことが地域福祉計画の特徴

② 共に生きる社会づくり

・ 地域福祉の推進は、多様性を認め合う 地域住民相互の連帯が不可欠

③ 男女共同参画

・ 地域福祉の推進は、男女共同参画の視点が必要

④ 福祉文化の創造

・ 地域住民自らが主体的にかかわり地域福祉を推進することが、それぞれの地域に個性ある福祉文化を創造していくことにつながる。

3. 地域福祉推進の基本目標

○ 生活課題の達成への住民等の積極的参加

・ 地域社会の全構成員（住民等）がパートナーシップの考えを持つことが重要

○ 利用者主体のサービスの実現

・ 利用者の生活課題を総合的に把握し、適切なサービスが提供される体制を身近な地域において構築することが必要

○ サービスの総合化の確立

・ 多様なサービスの十分な連携による総合的な展開が不可欠

○ 生活関連分野との連携

・ 福祉、保健、医療、教育、就労、住宅、交通、環境、まちづくりなどの生活関連分野の連携が必要

4. 市町村地域福祉計画

i 計画に盛り込むべき事項

① 地域における福祉サービスの適切な利用の促進に関する事項

○ 目標の提示

・ ニーズ調査、サービスの点検、緊急性や目標量の設定

○ 目標達成のための戦略

ア 相談支援体制の整備

イ 必要なサービスを利用できる仕組みの確立

・ 社会福祉従事者の専門性の向上

ウ サービスの評価等による利用者の選択の確保

エ サービス利用に結びついていない要支援者への対応

・ 要支援者発見機能の充実、ソーシャルワーク体制の整備、福祉事務所の地域福祉活動等の充実・支援

○ 利用者の権利擁護

・ 地域福祉権利擁護事業等の整備

② 地域における社会福祉を目的とする事業の健全な発達に関する事項

○ 多様なサービスの参入促進及び公私協働の実現

○ 福祉、保健、医療と生活関連分野との連携方策

③ 地域福祉に関する活動への住民の参加の促進に関する事項

○ 地域住民、ボランティア団体、NPO法人等の活動への支援

・ 情報、知識、技術の習得、活動拠点に関する支援

・地域住民の自主的な活動と公共的サービスの連携

- 住民等の意識の向上と主体的参加の促進
 - ・地域住民、サービス利用者の自立
 - ・住民等の主体的な生活者、地域の構成員としての意識の向上
 - ・住民等の交流会、勉強会等の開催
- 地域福祉を推進する人材の養成

④ その他

ii 計画策定の体制と過程

① 市町村行政内部の計画策定体制

- ・関連計画や生活関連分野との連携を確保するため、関係部局が一堂に会した検討会の開催や部局を横断したプロジェクトチームの立ち上げも有効

② 地域福祉計画策定委員会

- ・地域住民、学識経験者、福祉・保健・医療関係者、民生委員・児童委員、市町村職員等が参加する地域福祉計画策定委員会を設置
- ・策定委員会は原則として公開とし、進捗状況を適宜公表するなどの配慮が必要

③ 地域福祉計画策定方針の決定

- ・住民等の意見を十分反映させる旨の策定方針を決定することが必要

④ 地域福祉計画の目標の設定

- ・具体的で計画の達成度の判断が容易な目標を示す工夫が必要

⑤ 地域福祉計画策定の手順

- ・地域社会の生活課題を発見し解決するには、住民等の主体的参加が欠かせないことを、まず住民等に伝えることが重要
- ・住民等の参加を得るためには情報伝達が重要、特に支援を必要とする人々への配慮が必要

⑥ 市町村社会福祉協議会の役割

- ・社会福祉協議会は、地域住民の参加の推進やボランティア、福祉教育、まちづくり等の実績を有しており、計画策定に積極的に協力することを期待

⑦ 社会福祉法人の役割

- ・社会福祉法人は、幅広い社会福祉の専門機能を有しており福祉サービスの拠点としての役割を期待

⑧ 民生委員・児童委員の役割

- ・民生委員・児童委員は、地域福祉活動の担い手となることを期待

⑨ 地域福祉圏域及び福祉区の設定

- 他の法定計画との整合性の確保等にかんがみ、必要に応じて圏域を設定
- 地域住民の生活に密着し、一定の福祉サービスや公共施設が整備されている区域を「福祉区」として住民参加の体制を検討

⑩ 計画期間及び公表等

- 計画期間は、概ね5年とし3年で見直すことが適当
- 計画を評価する体制の確保が必要

⑪ 他の計画との関係

- 地域福祉計画と他の福祉関係計画との関係
 - ・高齢者、障害者、児童等に係る計画との整合性及び連携を図り、これらの既存計画を内包する計画として、地域福祉計画を策定
 - ・障害者、児童に係る計画が未策定の場合には、地域福祉計画の策定に併せて策定を期待
- 法定計画との関係
 - ・地域福祉計画と策定済みの他の法定計画の対象分野とが重なる場合、既定の法定計画の全部又は一部をもって地域福祉計画の一部とみなすことができるとし、既存計画を優先することが適当

()は筆者)

これらを見ると、あちこちに《住民参加》《パートナーシップ》などの言葉が並んでいることに気づく。実際、筆者が関わっているいくつかの自治体の地域福祉計画においても、《住民参加》《パートナーシップ》《公私協働》などの掛け声のもと、策定委員会への住民委員の公募、地区ごとに開催される住民懇談会、インターネットを使ってのパブリックコメントの募集など、さまざまな手法を用いて住民参加を達成しようという計画担当者の意思がヒシヒシと伝わってくる。

また、同時代的に進行している、各地での「ボランティア・市民活動センター」設置の動きも、95年の阪神大震災以降のボランティアや住民活動の活発化を背景にして、地域福祉計画の策定作業と併行して進んでおり、ここにおいても住民の主体的な参加についての考え方や具体的方法などが議論の俎上に上っている。

5-2. 《住民参加》《パートナーシップ》《公私協働》の背景

こうした背景には、今後の社会福祉が地域福祉を基調として推進されること、そして、地域福祉の推進には、社会福祉の専門家だけではなく住民やボランティアなどの参加が不可欠であることなどが広く認識されるようになってきたことが挙げられる。地域福祉法第4条では、次のように規定されている。

社会福祉法第4条（地域福祉の推進）

地域住民、社会福祉を目的とする事業を営む者及び社会福祉に関する活動を行う者は、相互に協力し、福祉サービスを必要とする地域住民が地域社会を構成する一員として日常生活を営み、社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動に参加する機会が与えられるように、地域福祉の推進に努めなければならない。

このように、昨今、《住民参加》などが強く意識されるようになってきているが、実際に、行政がこれらについてどのように考えているのか、また、本来はどのように考えなければならないのかについて、以下、考えてみたい。

5-3. 計画策定作業に関する意見集約の方法について

ここでは、地域福祉計画の策定作業において用いられているさまざまな手法、たとえば、策定委員会への住民委員の公募、地区ごとに開催される住民懇談会、インターネットを使ってのパブリックコメントの募集などの手法（以下、「新たな意見集約方法」）を通じて集約された意見が、地域住民の意見全体をどの程度代表しているかということについて考える。

一般に、福祉制度・政策などへの住民の希望や要望（以下、「住民ニーズ」）あるいは新たな施策の立案や制度形成への提案（以下、「政策提言」）などを集約する方法はほかにも

多数存在する。

まず、既存の意見集約の方法として市町村議会がある。議会自体が、住民の声を代表して選出されているはずの議員を構成員としているのであるから、当然の帰結として、議会での論議には、住民ニーズが的確に把握され、それに基づいた政策提言がなされていなければならないはずである。しかし実際には、議員の多くは、住民ニーズを把握していないし、福祉に関する政策提言を行なう力量も少ない。国会や地方自治体議会における議員立法の少なさが、それらを物語っている。むしろ多くの場合、制度を執行している行政（官僚）自体が、政策提言の力量を有しているのが現状である。しかし、行政自体は、現に運用されている制度の不備や改正の必要性については理解している場合も多いが、新たな住民ニーズの把握あるいはそこからの制度設計という展開場面では、十分に機能していないし、往々にして保守的（制度自体を守る立場）であることが多い。

したがって、住民ニーズの発掘と新たな課題の発見、現行制度の不備などについての実態の把握やそれを根拠としての政策提言など（以下、「新たな地域課題への対応」）を行おうとする場合には、十分に機能しない場合が多く、他の手法が必要となる。それが、「新たな意見集約方法」ということになる。

ところで、自治体等の規模にもよるが、地域福祉計画策定作業などを通じて筆者自身に関わりのある自治体の数は十余に上り、その人口規模は、少ないところで数千人、多いところで百万人を超える。一方、地域福祉計画策定委員会の委員のメンバーは、おおむね 15 人～20 人であり、多いところでも、分科会を含め 50 人を超えてはいない。また、住民懇談会などを実施しても、多いところで 50～60 人、少ない場合は 10 人前後という場合が多く、パブリックコメントへの書き込みも 100 件を超えることはないのが実情である。つまり、こうした実情を見るとき、これらの「新たな意見集約方法」による意見集約が住民全体を正しく代表しているかということになると、きわめて疑わしいのである。

したがって、「新たな意見集約方法」だけではない意見集約法が必要となる。具体的には、実態調査やニーズ調査といった社会福祉調査に基づく集約方法、既存のデータから実態を読み取る統計的手法、当事者や専門家からのヒアリングやグループインタビューに基づく事例研究的手法など（以下、「従来からの意見集約方法」）がある。

結局、「新たな地域課題への対応」は、議会や行政内部における取り組みのほか、「新たな意見集約方法」と「従来からの意見集約方法」を駆使して行うことになるのであり、筆者の経験からは、まだまだ「従来からの意見集約方法」のウェイトは大きい。にもかかわらず、昨今の地域福祉計画策定作業においては、「新たな意見集約方法」がもてはやされ、ともすれば「従来からの意見集約方法」が軽視される傾向にある。

このことについての考察は後述するが、結局、目下進行中の地域福祉計画策定作業においては、実際に量的にも質的にもできる限り客観化された意見集約を行おうという視点より、《住民参加》の流れの前での「アリバイ作り」としての「新たな意見集約方法」という感が拭えない。

5-4. 策定作業において論議される内容に関して

次に、計画策定作業において論議される内容に関して考えてみたいが、ここで興味あるエピソードを紹介したい。

ある自治体での計画策定作業を開始した早々、事務局から、「この事項については、庁内プロジェクトにおいて結論が出ていないので、委員会での検討事項にまだ乗せられない」という指摘を受けた。その自治体での策定委員会で、筆者は策定委員会の委員長を務めていたのだが、毎回の委員会で議案として取り上げられるのは、庁内プロジェクト（地域福祉計画に関わるセクション間で協議・調整を行うために設置されている）である程度の結論と方向性が出た案件に限るということなのである。

策定委員会の趣旨・目的、地域福祉計画策定の意義、現在の社会福祉がおかれている状況、情報開示義務（アカウンタビリティ）ならびに自治体の現状（財政状況）等を考えた場合、《住民参加》《公私協働》《パートナーシップ》の必要性と必然性は明らかであり、明治維新以降の《お上意識》（「知らしむべからず、依らしむべし」という風土）がもはや通じないこと自体を当事者（行政）が認識していなくてはならないはずなのだが、まだまだ、こうした考え方が払拭されていないことに唖然とした。実際、これほど顕著な反応をする自治体は少ないかもしれないが、かなり多くの自治体、とりわけ管理職クラスの人たちの中にこうした考え方をする人が多いのが実情である（担当者レベルでは、逆に、新しい関係の必要性と必然性を十分に理解している人も多いし、当然のことながら、管理職クラスがすべて旧陋であるということでもない）。

以上のような現状から考えると、多くの行政が、その自治体内の福祉システムを運用するに際して、そこに登場する各ステイクホルダーに対してどのように考えているかについても、おおよその想像がつくというものである。

5-5. 本来どうあらねばならないか

ここでは、地域ケアを例にとり、ステイクホルダーを考えてみたい。地域ケアの場面での登場人物を模式図に示すと、図 5-1 のようになる。この図は、サービスの利用者を中心に置いて描かれているが、行政から見れば、それぞれの登場人物がステイクホルダーということになる。もちろん、そのほかにもステイクホルダーは存在するが（例えば、議会、県、国など）、ここでは省略する。

つまり、行政が地域ケアを進めるにあたって、サービス利用者、ケアマネジャー、サービス事業者、地域住民、ボランティア、NPO 等々を視野と考慮に入れ、全体のバランスを考えながら、それぞれの《ベスト・パフォーマンス》を考えなければならないはずである。そして、そのためには、それぞれの登場人物が《対等な関係》として位置づけられていなければならない。

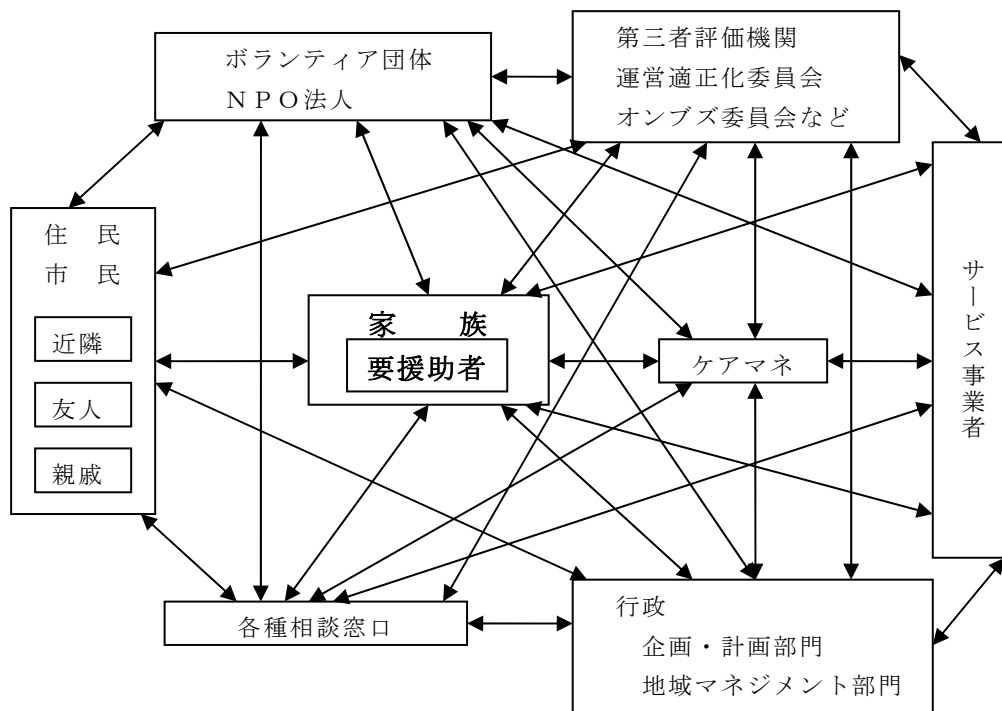


図 5-1 地域ケアにおける登場人物と相互関係

しかし、これまで述べてきたように、現段階での行政の《協働》は、多くの自治体では従来の「上意下達」の域を出ていないといえることができる。むしろ、後述するように、民間同士の関係において、相互の存在意義を認め合いながら、ステイクホルダー・マネジメントに則ったネットワークが形成されているケース(みやぎ生協や立川市社会福祉協議会)が見られるのである。

それでは、どのような関係が形成されなければならないのだろうか。このことを考える視点は2つあると筆者は考えている。一つは、《公私の役割分担》であり、もう一つは《財源配分》である。以下、この二つについて述べてみたい。

5-6. 《新しい公共》をどう考えるか

昨今、《新しい公共》という言い方がよく使われる。論者によって意味するところは若干異なるが、基本的には、従来行政が行っていた様々な事業やサービス(以下、「仕事」)を民間に開放し、《対等なパートナーシップ》に基づく役割分担に従い、両者が協働してこれを行う場合、この行う主体や「仕事」の領域を《新しい公共》と呼んでいるようである。

しかし、これまで見てきたように、行政と民間の間には、まだまだ《対等なパートナーシップ》は成立していないことが多い。その場合に、こうした「仕事」の再分配は、ともすれば「安上がり委託」になりかねない。

実際、ある自治体で検討されつつある「市民活動支援センター」の設置目的には、「①す

すべてのサービスや活動を行政が行うという考え方ではなく、市民と行政がそれぞれの適性に基づいて役割分担して行うという考え方が求められている。②昨今の行政財政の逼迫のもとで、市民が行うほうが効率のよいものも多い」とあり、したがって、市民でできることは市民で行うため、市民活動支援センターを設立するという趣旨が述べられている。しかし、そこには、①なぜこれまで行政が行ってきたのか（なぜ公費を投入してきたのか。公費投入は正しかったのか。）、②なぜ行政が行うと非効率なのか、ということについての考証はない。その裏には、①行政ではできなくなったから、市民に任せる、②行政職員の処遇は高いので低い処遇の民間に任せる、が隠されていて、そもそもその「仕事」の実施責任はどこなのかという根底からの議論は行われておらず、結局は、「財源が厳しいから」という「安上がり」の面しかみえてこない。

また、市町村社協が進めている地域福祉活動計画策定作業において、自治体の地域福祉計画と協力して進めているケースがあるが（このことは、全社協も推奨している）、その過程で「住民懇談会」を開く場合、社協が主催の場合は社協の「自主財源」で、行政が主催する場合は「予算」で開催される、という奇妙な現象が起きている。

これなども、地域福祉を推進するための計画策定に必要な財源として考えるならば、共同作業という名を借りた「安上がり」という感が否めないのである。

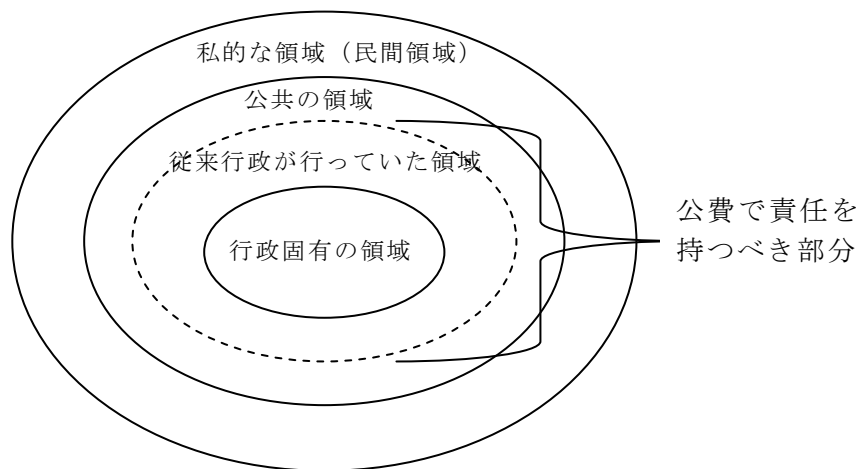


図 5-2 「仕事」の実施責任領域

いま、「仕事」の実施責任を公私の領域で区分すると上の図のようになり、①《私的な領域（民間領域）》、②《公共の領域》、③《行政固有の領域》、の 3 つが考えられる。また、図上、波線で囲んであるのが《従来行政が行っていた領域》である。昨今、「民間に移管する」「民間に任せる」あるいは「民間と協働する」としていわれているのは、この部分ということになる。それを、《対等なパートナーシップ》で行うことが《新しい公共》という考え方なのである。

それでは、この部分を移管するにあたって、どのような点に留意すればよいかについて、

考えてみたい。まず、《対等なパートナーシップ》であるが、上述したように、「上意下達」では対等な関係は形成されない。つまり、上下関係のあるなかでの委託事業化や補助事業化は、対等な関係ということはできないのである。それでは、上下のない対等な関係を作り出すには何が必要なのであろうか。

第一に、その「仕事」はどのような体制で行われるべきなのかを明らかにする必要がある。そもそも、どの領域の「仕事」なのか（《私的な領域（民間領域）》、《公共の領域》、《行政固有の領域》）ということである。その判断は、その「仕事」の目的、方法などによって異なると思われるが、もし《公共の領域》であると考えられるならば、それを行政が行うべきなのか、民間が行うべきなのかを、原理原則に立ち返って考える必要がある。そして民間が行うべきものと判断されるならば、それは、行政からの委託事業という形式をとるべきではなく、民間の判断で行うべき「仕事」として位置付け直す必要がある（このことは、後述するように、その「仕事」に必要な財源自体を民間が捻出するということとは別問題である）。それが、役割分担の再編ということになるのである。

そのことは、民間が行う際に、民間側からの《意見表明権》《拒否権》が保証されているということでもある。たとえば、上下関係を前提にしての委託事業などでは、しばしば低い条件での無理な委託契約が行われているが、こうしたことに対しての《拒否権》《意見表明権》がないと、対等な関係は成立しない。

《新しい公共》を考えるための第二の視点は《財源の配分》である。財源に関しては、《徴税権》《配分決定権》《利用権》をそれぞれ別に考えなければならない。つまり、《徴税権》は行政が、《配分決定権》は議会が有しているが、《利用権》は《新しい公共》を構成する民間にも認められなければならないということである。言い換えれば、《公共的》な「仕事」をするための財源は、それを行うのが行政であろうが NPO であろうが、《公的な》財源で行われるべきなのである。

注：《公的な財源》を使う資格がない場合とは、その「仕事」が先駆的・実験的な仕事であり、これまでは行政が税金で行っていたが、「あるていど軌道に乗ったから十分に採算がとれ、民間に移管しても構わない」というような認識が共有された場合くらいであろう。

5-7. 《新しい公共》を保証するために

ここでは、《新しい公共》が真に《公私の対等なパートナーシップ》に基づいて成立するために必要な仕掛けについて考えてみたい。これには、①徹底的な情報開示、②住民参加システムの構築、③意見表明が困難な人たちのエンパワメントとアドボカシーの充実が必要である。

まず情報開示であるが、それによって、新しい部門へどのような主体がどのように参加

しているかが明確になり、公私の役割分担における《公平性》と《平等性》が担保されると考えられる。また、住民参加システムに関しては、例えば愛知県高浜市で行われている「168（ヒロバ）委員会」のような仕組みが構築されていれば、住民が自由に参加して福祉やまちづくりのあり方を論議できる公開で常設の《場》が確保されることになり、それを通して、《新しい公共》のあり方や守備範囲などの確認、《公私協働》の進捗管理などが行えることになる。そして、エンパワメントやアドボカシーのシステムを組み込むことで、誰もが排除されない構造とすることができる。

5-8. まとめ

以上、行政が、自身を取り巻くステイクホルダーに対してどのように考え対処しているかについて見てきたが、《公私協働》や《新しい公共》あるいは《対等なパートナーシップ》と言うほど十分な対応ができているとはいえない状況であることが判明した。また、その背景には、これまでの行政の考え方が続いており、行政の考え方が「一変した」わけではないことも明らかになった。そして、これらをどう考え、本来はどうあらねばならないかについても考察を加えてきた。

もちろん、ここで上げた事例が、すべての行政の共通した考え方であるということではなく、なかには高浜市のように各ステイクホルダーを十分に意識した行政を展開しているところもあるが、多くの自治体にとっては、まだまだ各ステイクホルダーと《対等な関係》で考えているというところは少ないように思われる。

一方、民間サービス（とりわけ、介護保険給付サービス）においては、ケアプランを策定し、継続的にネットワークを維持していく必要があるため、また、関係者の間に上下関係があるわけではないため、比較的対等な関係でのパートナーシップが生まれているように見受けられる。次章では、こうした民－民の間で行われているネットワークに焦点をあて、ステイクホルダーの考え方からどう見ればよいかについて考察したい。

ネットワーク視点からみた公私協働の事例

～宮城県と立川市の場合～

間人 友紀

6-1. 宮城県の例

宮城県では、みやぎ生協が行っている福祉情報相談センターを中心として、みやぎ生協の福祉組織やその他の福祉関連組織の間で福祉情報ネットワークが構築されている。

生協による福祉活動は、コープこうべの前身である神戸消費組合と灘購買組合が戦前から「家庭会」という活動を行っていたが、戦後は80年代に生協の事業が見直され、「相互扶助の精神に基づく組合員の生活の安定と生活の文化の向上」という生協の理念から再び福祉に注目が集まったこと、またその頃から組合員の福祉ニーズが高まってきたことから、コープこうべが1983年に家事援助活動「くらしの助け合いの会」をスタートさせ、その活動が全国の生協に広がっていった。現在はさまざまな生協で幅広い福祉活動への取り組みがされている。みやぎ生協の「こ～ぷくらしの助け合いの会」は1985年に発足し、高齢者・障害者への家事援助や子育て支援などを行う組合員による相互扶助活動を行っている。みやぎ生協の主な福祉活動は、このくらしの助け合いの会の他、社会福祉法人「こ～ぷ福祉会」の運営による訪問介護事業、訪問看護事業、介護支援センターなどの介護保険事業、そしてこれらの福祉活動の窓口として、みやぎ生協福祉情報相談センターがある。

このみやぎ生協福祉情報相談センター柏木は生協の組合員だけではなく、宮城県民からの福祉情報サービスの提供や、高齢者、子育て、障害者に関する相談など、福祉や介護保険に関する情報提供や相談を受け付け、その相談を生協以外の福祉組織を含む適切な部署や組織へつなげるという役割を担っている。福祉情報相談センターはその他にも西多賀地区相談窓口、しろいし相談窓口がある。相談員はくらしの助け合いの会の地区コーディネーター経験者や、現地区コーディネーターが行い、月に1回定期的に相談員研修を行っている。

2002年12月に、「生協の福祉情報相談センター相談員養成事業ネットワーク検討会」が開かれ、みやぎ生協の福祉法人であるこ～ぷ福祉会をはじめとし、社協、福祉関連組織が出席し、情報ネットワークを組むことの効果の確認や改善点、今後のネットワークのあり方などの議論が行われた。この中でみやぎ生協の福祉情報相談センターは、ここに寄せられる福祉相談を適切な組織に振り分けるなどの中心的な役割を担っている。この相談窓口には、生協の福祉サービスに関する問い合わせやサービス利用の申し込みをはじめとし、福祉に関するあらゆる相談が寄せられる。このことから、みやぎ生協のこの取り組みは、マルチステイクホルダーを意識した活動であると言える。

情報の振り分け以外のみやぎ生協と他組織との連携としては、みやぎ生協などが県内の

非営利団体に呼びかけて 1999 年に創立した「介護サービス非営利団体ネットワークみやぎ」がある。このネットワークには介護保険の指定事業者になった NPO や社会福祉法人など 15 団体が参加する。会員相互の情報交換、国や県、市への要望の提出などの活動、県内生協などの非営利団体の連絡調整を行う。介護サービスの苦情は事業所に直接行くため、介護サービス非営利団体ネットワークみやぎに苦情が直接来ることはあまりないが、一方で介護サービス団体間のネットワークの向上を目指した情報交換をしたり、アンケート調査により実態を調べサービス向上に役立てたり、介護保険の中身をよくするために行政に働きかけたりするなどの業務を行っている。また、仙台市内のいくつかの在宅福祉サービス組織で構成される「みやぎ在宅福祉ネットワーク」の会議への出席、他組織との協力による福祉に関する催し物の開催などによる連携も行っている。

さらに、日本生協連、全社協から補助金を受け、みやぎ生協、宮城県社協、白石市社協、NPO 法人白石市民運動フォーラムの 4 団体が協力して設立した「地域情報相談サロンしろいし」がみやぎ生協の白石支店に設置されている。活動の目的は「地域でのボランティア活動への参加をより高めるために、地域に生協と社協が協力し、情報の発信・活動の拠点をつくり、ボランティアの相談や市民の活動参加を進めること」¹である。4 団体が市民を巻き込み、対等な立場で意見交換をし、ボランティア団体間の情報提供、情報交流とボランティア活動に関する相談・助言の二つの機能を充実させることができたことが評価されている。また、この取り組みは、地域において社協をはじめとする福祉に関する活動を行う組織や市民団体と協力して地域福祉の推進を図った例として注目されている。

このように、みやぎ生協の福祉情報相談センターをはじめとする、みやぎ生協の他の福祉組織との連携の例は、地域の福祉関連組織と連携やネットワークを組み、協力しあって地域福祉の推進を図る際、みやぎ生協のような民間の非営利組織が中心となり、他の福祉組織との連携を深めているよい例であるといえる。みやぎ生協自体は、地域における福祉関連組織を結びつける中心的な役割を担うという意図はないが、人々のくらしの向上を目的として食を中心とした活動を行い、その一環として福祉活動を位置付け、助け合いや福祉情報相談、さらに介護保険制度の開始に伴い介護保険事業にも着手するなど、人々の生活に関わる幅広い分野で活動し、福祉の援助者・利用者共に会員として同等の立場に位置付けるなど、生協は連携の中心にふさわしい組織であると考ええる。加えて、時代の変化に柔軟に対応できるという点で、生協のような民間組織が中心となって行う地域の福祉関連組織間の連携の構築は、福祉の当事者を含む、地域のそれぞれの組織を地域の福祉サービスの充実と質の向上という共通した目的を持つステイクホルダーと見立て、それぞれのステイクホルダーを考慮に入れた地域福祉の実施に適していると考ええる。

¹ 京極高宣『生協福祉の挑戦』コープ出版 2002,p101

6-2. 立川市の例

立川市の地域ケアシステムでは、介護事業者サービス会議や介護支援専門連絡会、在宅介護支援センター連絡会、小地域ケア会議など、積極的な連絡会が行われている。立川市のケアシステムの特徴は、福祉と医療、在宅サービスと施設サービスが相互に刺激し合い、さらに古くからある至誠ホームなどの施設も地域への活動に積極的であることから、全体的に民間主導であると言える。

その中でも、立川市社会福祉協議会（以下社協）は、介護保険事業や在宅支援センターの経営、ボランティア活動、小地域住民福祉活動の推進など福祉の総合的なサービスに関わると共に、福祉の質の向上を目指した市内の他の福祉組織や、福祉以外の分野の団体とのネットワーク作り作りに力を入れている。

福祉分野における連携は、市内 10 ヶ所の在宅介護支援センターが中心となって地域ケアネットワークを形成し、福祉・保健・医療・社会教育の連携を目指している。特に社協は地域の基幹型として他の在宅介護支援センターの統括支援、介護支援専門員や介護サービス事業者の研修・ネットワーク作り立川在宅介護支援センターのケア会議は毎月行われ、市内の在宅介護支援センター職員、市高齢福祉課、地域ケア関係機関等が、各支援センター状況報告、事業の調整、地域ケアシステムに関する情報、意見交換を行っている。また、2 ヶ月に 1 回行われる立川市高齢者ケア研究会には、市内高齢者福祉機関、NPO などの職員や介護支援専門員、医師が出席し、ケアプランの事例研究やグループワーク、介護保険に関する情報交換を行い、2 ヶ月に 1 回行われる介護支援専門員連絡会や 3～4 ヶ月に 1 回行われる立川市介護サービス事業者連絡会、おおむね 2 ヶ月に 1 回行われる介護支援専門員研修会と併せて介護支援専門員の資質向上に努めている。そのほかにも市職員（障害福祉課、生活福祉課、健康推進課など）や、民生委員、関係行政機関職員、介護サービス機関・団体、相談協力員などとのケア会議や研修会をそれぞれ 2～3 ヶ月に 1 回の頻度で行っている。

社協による福祉分野以外の団体とのパイプ作りは、国際、子ども・教育、商業、文化・芸術、自然・環境、災害、生涯学習の 7 分野に及んでおり、これらの分野に関する情報の収集および団体との事業の協働などを検討している。具体的には、社協で実施している高齢者見守りネットワーク事業に関する民生委員、自治会、老人会などの地域住民団体やボランティアとの協働による連携や、福祉教育という視点から学校の「総合的な学習の時間」における授業プログラムづくりなどの学校とのネットワーク形成などがある。福祉教育においては地域の人や保護者、教師などをいかに巻き込み関わりを持つかも課題としている。その他には NPO や医療機関との連携を行っている。

社会福祉協議会は「住民主体の原則」をもとに、住民の自主的な取り組みを基礎とした活動の促進が主な活動目的の 1 つであるが、住民が安心して地域で暮らしていくためには住民による活動の推進だけではなく、福祉組織、専門家も含めたネットワークを作って地

域ケアシステムを支えていく必要があり、そのつなぎ役としての役割も社協には求められており、また社協はその役割に適した組織であると考えられる。それは社協が地域の福祉関連組織、または福祉以外の組織や団体とも連携して地域における総合的な福祉の質の向上を目指すものであり、また住民の立場に立って活動する民間組織として自ら積極的に地域のニーズの掘り起こしを期待されているからである。そして以上に述べた活動内容から、立川市社会福祉協議会はそのような社協のあり方や役割を果たすような努力を行っていると思われる。

また、立川市に積極的に福祉組織間の連携を取るしくみができているのには、「NPO 法人ケア・センターやわらぎ」（以下やわらぎ）のような革新的な活動を行う福祉 NPO の存在も大きな要因である。やわらぎは利用者の立場に立った組織として、在宅福祉におけるニーズや問題点を把握し、24 時間 365 日対応や、よいサービスの提供・サービスの貸視化・サービス内容の明確化・業務の標準化を目的とした ISO 取得、地域を限定せずどのようなケースも断らない、などの取り組みを解決策として事業に反映させてきた。このような活動や考え方が他の福祉 NPO や社協、そして行政の活動に刺激を与え、また市内の福祉組織間の連携の活発化にも影響していると思われる。やわらぎを中心とした福祉ネットワークは、社協や社会福祉行政を含む在宅介護支援センター間による定期的な連絡会議や研究会、研修会だけではなく、医師や高齢者福祉施設とも直接のやりとりが行われている。社協などからは困難事例の依頼などが、医師との間にはケアの指示書ややわらぎ独自のケースマップ、コード化されたケアメニュー、家族負担チャート、住宅チャートなどの情報が、そして施設との間には居宅介護支援、訪問介護・看護、通所介護をめぐる情報のやりとりがおこなわれている。

6-3. 考察

介護保険制度導入後、福祉サービスの供給主体として、福祉 NPO や生協などの協同組合、民間企業が含まれるようになった。これらの民間組織・企業の参入は福祉サービス供給主体の多元化として歓迎される一方で、公的サービスの補完・代替とする批判もある。そこで福祉における公私関係はどのようにあるべきかという議論とともに、「新しい公共」についての議論もされてきており、その結果より共同を重視した考え方になりつつある。みやぎ生協を中心とする情報相談ネットワークへの取り組みや、立川市の社協や福祉活動組織の連携の例では、福祉 NPO などの民間組織が社協などと協力しながら率先して地域における福祉の質の向上を目指した積極的な関係づくりを行っている。その関係づくりへは民間主導であり、社会福祉行政の関わり方は極めて消極的である。

社協、生協のような民間非営利団体では、住民の側に立ったサービスを行うことができ、実際のサービス従事者としてその地域で求められているニーズの把握がしやすい。そしてニーズの変化によって、サービス内容や形態を変化させるといった対応にも行政の福祉サ

ービスと比較して柔軟性があると考えられる。このような理由から、民間主導の福祉組織間の関係づくりの形態は、仙台市と立川市の2都市に限らず多くの地域で見られる形態であると考えられる。

そこで、地域の福祉関連組織間のネットワークを構築するにあたり、そこに行政がどのように関わってくるかが、現在の福祉関連組織を地域福祉の質を上げるステイクホルダーと見た場合の課題であると思われる。地域のケアマネジメントは総合的な医療・看護・介護・保育・教育等のあらゆる面から地域ケアシステムは構築される必要があり、情報はその結びつきの媒介となる要素である。現在は民間組織が自主的にその必要性から情報の共有を目的とした福祉組織間のネットワークを構築している例が良く見られるが、社会福祉行政が率先して地域の福祉ネットワークを作るよう促進していくべきか、または行政がそのようなネットワークをサポートするという関わり方をしていくのが、地域福祉の質の向上を目指すステイクホルダーと1つしての、社会福祉行政の課題であると考ええる。

ここで取り上げた2つの都市の例には課題もある。仙台市の福祉情報センターを中心としたネットワークに関する課題は、先述の「生協の福祉情報相談センター相談員養成事業ネットワーク検討会」にて、みやぎ生協内の福祉組織とは連絡が密だが、その他の組織とはあまり情報の相互交換がなされていないことが指摘された。相談員の知識の熟知度に頼らず、情報の振り分け方のマニュアル化、システム化を図るべきとの指摘が今後の課題である。立川市の例では、様々な研修会、連絡会などが行われているが、話し合いによる情報の共有化に終始しており、具体的なサービスの連携はまだ見えていないということが課題としてあげられている。しかし、地域のニーズに直接向き合う立場にある民間の組織が率先して、自身の組織内だけにとどまらない、他の福祉関連組織を巻き込んだネットワークを構築し、情報の共有を目指してきたことは、このような組織がマルチステイクホルダー組織として機能していることであり、ここに評価すべき点があると考ええる。

自治体レベルの協働と事例

大坂 紫

7-1. はじめに

厳しい自治体財政状況のもと、行政とNPOの協働によるまちづくりが注目されている。北海道においても、その取組への関心は高い。今後、一層必要となっていくであろう協働であるが、その推進には相互理解が欠かせない。協働によって豊かな地域社会を築き上げていくには様々な場面でNPO、企業等と目的共有をし、役割分担を行っていかねばならない。NPOはその団体個々の社会的使命を達成するために集まった目的集団であるが、行政は公平・公正の原則の下、自治体運営を行う組織である。それゆえNPOに比べ、行政においてはNPOと協働すべき共通の目的を組織内で共有することが難しいといえる。NPOは財政基盤が脆弱なのをはじめ、組織基盤も発展途上であり、行政の立場から協働する際に課題が多いといえるが、それ以上に協働に対する意識格差が大きいのではないかと考える。協働を進めるには、十分な相互理解が重要である。本稿では、北海道における協働の事例から、WIN-WINの関係を築き、真の協働を実現するための要件である意識格差の是正の重要性について考察する。

7-2章では、協働の事例として、まず、上士幌町と白老町におけるNPOとの協働を取り上げる。1つの自治体と1つのNPOとの多様な協働である。次に、札幌チャレンジドにおけるレベルの違う自治体との協働を取り上げる。7-3章では、協働に対する意識格差の実証を試みる。

7-2. 北海道の協働事例

1) 上士幌町における協働

①上士幌町のNPO

上士幌町は、大雪山国立公園に囲まれた広大で豊かな自然に恵まれた、人口約5600人の町である。帯広市から北に車で約40分のところに位置している。過疎化にある小規模自治体として厳しい財政運営を強いられている町である。南に隣接し、70数年前に分村した士幌町と広域的な新しい行政体制のあり方を協議するため、2003年9月に士幌町・上士幌町任意合併協議会を設置し、合併もひとつの選択肢として模索している。

上士幌町は、NPOとの協働を積極的に打ち出しており、町政執行方針においても「行政と住民の協働」をキーワードに新たなまちづくりシステムの構築を目指している。町民に

対するまちづくりへの第一歩としてアダプトプログラム¹の取組を進めている。また、町民の NPO 理解を深めるため、まちづくり NPO 育成講座も開催。町政に関する出前講座も積極的に行っている。この上士幌町内には現在、「ひがし大雪アーチ橋友の会」と「ひがし大雪自然ガイドセンター」という 2 つの NPO 法人が活動しており、その活動と町との協働は町内外から注目されている。

上士幌町における NPO との協働として、北海道遺産・コンクリートアーチ橋梁群によるまちづくりが有名である。「旧国鉄士幌線コンクリートアーチ橋梁群」は、昭和初期に十勝内陸の産業開発を目指した士幌線（帯広―十勝三股間、17 年前廃止）に建設された。1996 年、国鉄清算事業団の解散とともにそれまで放置されていたアーチ橋も解体撤去という方針が出された。これに対し、町民有志が地域の宝となる近代産業財産を残そうと、「ひがし大雪アーチ橋を保存する会」（ひがし大雪アーチ橋友の会の前身）を結成し、上士幌町や大学の専門家、土木エンジニアなど一体となり、署名集めや政策提言などの保存運動を積極的に展開した。この運動は多くの市民の支持を得て、1998 年に上士幌町が 33 橋梁を取得・保存することになった。町では、橋梁の老朽化に伴う安全性の問題があることから、ひがし大雪アーチ橋友の会が、アーチ橋の保存や活用について研究、アーチ橋に関するイベントの実施などを積極的に行っている。2001 年、第 1 回北海道遺産に認定されたこともあり、最近では産業遺産をめぐるツアーとしての人気も出ている。アーチ橋自体の技術的な価値だけでなく、周囲の自然環境と調和した景観が高く評価されている。ひがし大雪アーチ橋友の会では散策マップの作成や写真展の開催や写真集の販売等も行い、町の新たな観光資源として売り込み、地域活性化に向けた様々な活動を展開している。2003 年度にはトヨタ財団の助成で、旧幌加駅でのトロッコ復活プロジェクトを実施した。レールの復元や軌道自転車を使用したトロッコ製作を行うなど、新たな活用策も検討している。全国的な知名度向上が今後の課題であり、NPO と行政とで一丸となってアピールしている。また、町のもうひとつの NPO、ひがし大雪自然ガイドセンターとも連携し、アーチ橋の魅力を広めている。

次節では、ひがし大雪自然ガイドセンターとの協働をとり上げる。北海道の自然を生かし、事業型 NPO として、町や地元企業とうまく連携・協働しながら運営しており、注目すべき NPO である。ここでは、小・中学校の総合学習、文化ホールの運営、ワカサギ釣りの釣魚料の徴収という町との協働事業を紹介する。

このほか、上士幌町では、2002 年 12 月、環境省が計画している糠平から十勝三俣までの北海道長距離自然歩道構想について、その利活用等に関する提案書が「ひがし大雪自然歩道を検討する会」から地元の要望としてまとめられ、竹中貢町長へ提出されている。

¹ アダプト (adopt) とは養子という意味で、住民や企業・団体等が道路や公園・河川など「公共施設 (区域) の里親」になり、引き受けた施設 (区域) の世話 (清掃や植栽の管理などの環境美化活動) を担う制度である。

②東大雪自然ガイドセンターの概要

ひがし大雪自然ガイドセンター（以下、ガイドセンター）は、1997年4月に、地域活性化と自然体験の提供を目的に設立された。上士幌町から車で約20分の糠平にある。設立に当たっては、地元の温泉街と上士幌町からの助成を受けた。自然がもつ豊かさや価値を伝え、人と自然とのつながりを学習し、大雪山を愛する多くの人々の輪を広げ、そして自然と共生する暮らしやまちづくりに寄与することが団体のミッションである。

活動の三本柱は、「自然体験プログラムの提供」、「環境教育プログラムの提供」、「大雪山の環境保全活動」で、地域の人々や大雪山を訪れる多くの人々まで幅広い層を対象に、自然体験・環境教育・環境保全活動の企画・運営を行っている。自然体験プログラムとしては、大人向けにひがし大雪の自然観察や登山を行う「ニペソツくらぶ」、子ども向けの「Gap」という会員制のネイチャーツアーを実施している。一般対象に、登山やトレッキング、冬場はクロスカントリースキーツアーなど様々な歩くプログラムを実施している。カヌー体験やマウンテンバイク、リース作成なども季節に応じて企画しており、なかでも通年を通して実施している早朝ネイチャーツアーは、地域の人のみならず観光客も多く参加し楽しんでいる事業であり、ガイドセンターの安定した収入源ともなっている。

この早朝ネイチャーツアーは、旅行会社とも提携可能なマスツーリズム対応型のエコツアーである。道外から北海道を周遊するようなパッケージツアーで来た観光客であっても、自由になる早朝の時間帯を利用する企画であるため、本人の希望に応じて参加できるのが魅力である。ツアーは1時間と短いが、糠平の自然の魅力や価値を伝える導入的な事業と位置づけて行っている。早朝は利用されていない地元の旅館組合の送迎用のバスを借り、十勝三股まで車で移動するなど、地域企業との連携も図られている。参加者は貸し出しの長靴を履き、朝から疲れないう程度（1km未満）にガイドを聞きながら散策。むやみに自然を荒らすこともない。移動中の車中では、車窓から見える国立公園内の植物等を解説するとともに、この地の歴史なども紹介している。エゾシカが顔を出すこともある。

ガイドセンターは現在、専任スタッフ4名体制でこれらの事業を行っている。



写真 7-1 早朝ネイチャーツアーでのガイドの様子

③釣魚料の徴収

自然ガイドの事業は雪のない夏場がメインである。冬場はあまりガイドの仕事がない。ガイドセンターでは、その冬期間、ぬかびら湖において、釣魚料²の巡回徴収を行っている。糠平湖が結氷して溶けるまでの概ね 12 月下旬から 3 月中旬までの期間、ガイドセンターの職員 2 名が上士幌町から委託を受け、徴収員³として活動しているのである。釣魚料とは漁協が行っている増殖等の費用の一部を釣魚者に負担してもらうものである。北海道においては釣り人が釣魚料を払って釣りをする場は多くなく、意識は低いとのことであった。ぬかびら湖では、毎年放流を行い、資源の確保に努めているが、採りすぎでは資源が枯渇する恐れがあるのは当然である。釣魚料は一人 600 円で、釣り客一人一人に声をかけ、釣魚料の説明をしながら徴収している。ガイドセンターでは、この際のコミュニケーションを重視しており、釣り場についての情報提供・交換のほか、釣りにおけるマナー指導、安全管理も実施している。徴収&パトロールでは、ゴミが捨てられていないのかも確認し、落ちていれば拾い、ごみのごみを呼ぶ連鎖を断ち切るようにしている。国定公園内ではスノーモービルの使用は禁止されているが、環境省に町から掛け合ってもらい、許可車両として旗をつけ徴収に利用している。釣り客へは糠平の自然の魅力について話をし、翌年も来てもらえるよう心がけているそうだ。ガイドセンターの残りのスタッフは、スノーシューハイキングやネイチャースキー、ワカサギ釣り体験などの事業を担当している。自然ガイドは冬場、どうしても減ってしまう。しかし、その冬場の事業収入として、この事業は大変大きい。代表の河田さんによると、今までガイドセンターが順調に活動を続けてられたのはこの冬場の仕事の存在が大きい、とのことであった。また、釣り客とのコミュニケーションから得られる情報は、センターの活動に役立てることができ、相乗効果が生まれている。町としては、徴収員を単に釣魚料を集めるだけの人ではなく、ガイドセンターのスタッフへ依頼したことで、糠平の自然の魅力を十分に伝えてもらうことができ、釣り客や観光客をより多く惹きつけることへつながった。

④糠平文化ホールの管理運営

ガイドセンターの事務所は、当初より糠平にあるが、現在は糠平地区のコミュニティセンターも兼ねた文化ホールの中に設けられている。公共施設の中に事務所が置かれることになった経緯は次のとおりである。あまり活用されていなかった地区の文化ホールがあったのだが、町の支所ともなっていたため、平日は職員が常駐していた。ただし、町の税収減に伴うコスト削減によって支所の無人管理案が模索されていた。一方、ガイドセンターは、ちょうどその頃、事務所が手狭になり、新しい場所を探していた。広い事務所を探していたガイドセンターと、人を常駐させ、管理してもらいたい町との両者の利害が一致し

² 釣魚料は巡回徴収だけでなく、糠平温泉街の船戸商店、富士見観光ホテルにて許可証を購入して支払うこともできる。釣魚料は今後の放流資金となる。

³ 釣魚料の徴収という金銭を扱う仕事のため、団体への委託にはなっていない。

た。そこで、ガイドセンターは、町に家賃を支払い事務所としての場所を借りるが、替わりに管理運営を請け負うという運びになったのである。ホールの利用受付から清掃、戸締り、暖房といった管理運営を行っている。事務所家賃は管理運営の委託費でほぼ相殺となっている。差額の数万円程度、負担することで、一年間の家賃がまかなえるのである。NPOにとって、事務所を自宅にしている場合を除き、家賃負担は大きく、このような形で賄うことができるのは大変素晴らしいことである。ガイドセンターは環境に関する活動がメインであり、文化ホールの管理運営は一見畑違いのようでもあるが、そこに事務所を置き、拠点として活動をすることで、新たな利用者を生み出している。ガイドセンターが企画するツアー等に参加した人が、ホールのロビーでお昼を食べたり、談笑したりと利用する。常に、東大雪の魅力を伝えるパネル等を展示したり、自然の素材を使って作ったリース等の小物を展示したりしておくことで、観光客でもふらりと立ち寄り、展示物等を眺め、時間をつぶせる場所となった。また、幼稚園や周辺自治体からの遠足雨天時の休憩場所になど来館者が増えた。ホールの運営にあたっては、ガイドセンターのスタッフが電気系統の機材のセッティングや使用方法を覚えなければならなかったが、それぞれ覚えたことで、これまでは利用の度にセッティングのできる人を呼ばなければならなかったのだが、それが不要となった。今までよりも利用しやすくなったといえる。年数回、ワックスがけ等を町から委託されているホールの清掃業者からは、汚れて掃除が大変になった（利用者が増えた）という嬉しい悲鳴も聞こえているようだ。地域における交流拠点、公共施設の管理運営方法のヒントともなる事例である。



写真 7-2 管理人室兼事務所入口



写真 7-3 展示物の様子



写真 7-4 ホール内のロビー風景

⑤環境教育事業

ガイドセンターでは、大雪山国立公園の自然環境を利用した子どものための自然遊び会“Gap⁴”を主催している。月一度、糠平・十勝三股周辺において、自然の中で遊ぶことを中心とした野外活動を小学校高学年対象に実施しており、会員制の15名程度で行われている。会員のうち町内の子どもは3名ほどで、周辺の士幌町や帯広市から参加する子どもが多い。

こうした活動を生かし、同じく子ども向けに協働で行われているのが、上士幌町における環境教育事業である。町の教育委員会社会教育課との協働で、小中学校における環境教育事業である。上士幌町内には、7つの小学校と1つの中学校があり、そのすべての学校に環境に関する総合学習を提供している。初年度は労働省からの緊急雇用創出特別対策事業を利用して実施された。取組の成果として、その事業の良さを学校の教員、職員等が町へ伝え、翌年度からは町の教育委員会から委託されるようになった。現在4年目を迎えた。単年度契約ながらも4年回継続して委託されたことにより、子どもたちの学年が上がるにつれて、環境への理解が高められるプログラムが組まれた。

豊かな自然環境の中で暮らしながらも気づかない身近な環境のよさを、子ども達は授業の中で安全に体験することを通じて知る。川辺でそこに暮らす生き物についての理科的な側面からの勉強であったり、山菜など自然の中で取れた食材をその場で食べるための調理といった家庭科的な勉強であったりである。次年度も継続予定だそうだが、予算がさらに削減されるそうだ。この事業では、教師にとって野外活動に伴う安全面での不安を経験豊富なガイドセンターへ依頼することで回避できる効果もある。

2) 白老町における協働

①白老町のNPO

白老町は、札幌から南に特急で約1時間のところに位置する、人口約2万2千人の町である。協働のまちづくりに力を入れており、元気まち運動を展開し、元気まち百人会議や元気まち研修会などを実施し、積極的に展開している。

白老町には現在、友愛しらおい、介護ホームどんぐりの家、しらおい創造空間「蔵」、お助けネットと、4つのNPO法人が活動している。

1999年に認証を受けた「友愛しらおい」は、グループホーム「すずらんの家」を設け、ミニデイサービスの機能を持たせた宅老所を運営している。訪問介護や買い物等の移送サービス、家事支援などを展開している。

2000年に認証を受けた「介護ホームどんぐりの家」は、事業規模が1億円を超える北海道内では大きなNPO法人である。「どんぐりの家」を拠点に介護保険事業である老人デイサービスとホームヘルパー派遣事業を行っている。このほか、介護保険制度では行き届か

⁴ Gapとは森林の中で木が倒れたことによってぽっかり空いた穴のこと。

ない部分や介護保険対象外の利用者に対し、ふれあい事業（有償ボランティア）として、宅老所や生活援助、移送サービス等の介護も行っている。昨年より利用者のニーズの高まりに対応する形で小規模多機能な痴呆対応型共同生活施設「どんぐりの里」をオープンし、その運営も手がけている。

2003年に認証を受けた「しらおい創造空間『蔵』」は、地域創造アトリエ事業を活用して作った町の拠点の管理運営を行い、文化芸術の発信基地として町と協働して運営している。

「お助けネット」は、2004年2月に認証されたばかりで、幼児や学童の一時預かりを行う託児部ぽっぽ、育児や子育ての悩みに関する相談部ちえのわ、子どもにかかわる話題やイベント等を知らせる情報誌『20*0』（にじゅうまる）の3つの事業を行う予定である。

次節では、これら4つのNPOのうち、しらおい創造空間「蔵」と白老町の協働を取り上げ、他地域においても参考にすべき事例を紹介する。

②しらおい創造空間「蔵」

白老町の歴史的建造物の一つであり、当時酒造となっていた「石蔵」を保存・活用しようという検討は行われていたが、改装に多額な費用がかかるために見送られていた。しかし、道の文化活動助成としての制度、「地域創造アトリエ整備事業」ができ、その構想が具体化した。

「地域創造アトリエ整備事業」とは、1998年より道が、地域の住民が自由に集い、交流し、文化団体等が稽古場、発表の場、交流の場などに使用することができる施設を整備し、道内の文化活動の促進等を図るため、「地域創造アトリエ」の整備に対して支援しているものである。

倉庫や空店舗などを改修して音楽や芝居の練習、発表の場になるホール（アトリエ）をつくる費用の半分（最高2千万円）を補助するという制度である。直接の補助対象が住民による協議会やNPOとなっているところに特徴がある。

「蔵」のほかに道内各地で、この制度を利用したアトリエが誕生している。第一号として、1999年5月には恵庭文化村協議会が管理運営を行う「夢創館」が誕生。2000年4月には釧路市に市民有志がNPOを設立し、「浪花町十六番倉庫」が誕生。24時間365日利用可能な文化・芸術の創造・発信の場として運営されている。栗山町では、まちづくり団体「創（クリエイト）21」が「酒の郷なつかしホール」を管理している。2001年には、札幌市中島公園近くに北海道演劇財団が整備を行い「扇谷記念スタジオアトリエシアターZOO」が誕生した。2002年6月には石狩市にArt Warm（アートウォーム）が誕生している。小樽では、文化遺産を守る活動をしているNPO、小樽トラスト協議会がおたる無尽ビル（旧北洋銀行小樽支店）をこの制度を利用してフリースペースとして再生した等である。

白老町では、「地域創造アトリエ整備事業」によって、改装費用をまかなうことができることになると、発端は行政主導であったが、町民有志が白老町文化推進ネットワーク協議会を発足した。酒蔵だった倉庫をホールとギャラリーに改修を行い、新たな文化活創造拠

点しらい創造空間「蔵」(KURA)として、2000年11月3日(文化の日)にオープンさせた。住民自らの管理運営と独創性のある自主事業の企画・展開により、「新たな文化創造」の拠点として保存・活用されることとなった。白老町では、1987年に「歴史と文化のまち」宣言を掲げており、地域に根ざした様々な文化団体も発足している。こうした団体による自由な発想での「蔵」の活用が期待されるとともに、「蔵」によって、団体間のネットワークが広がる効果も注目されている。白老町初の民間運営のイベントホールであり、受益者負担の精神に基づいた総合的地域文化推進の取組である。「蔵」は、白老町教育委員会から火災保険相当額で貸与されている。

③芸術文化鑑賞事業

「蔵」では、白老町より「芸術文化観賞事業」の補助を受け、自主事業を実施する他、道内のアトリエ等との連携のもと各種イベントを実施している。

「蔵」には、コンサート、演劇、パーティ、映画鑑賞、会議などに利用でき、約100名利用可能な多目的ホール、展示、小パーティ、会議などに利用できる大小2つのギャラリー、そして、喫茶コーナー、和室がある。原則として利用に規制はなく、アイデア次第でどんなことにでも利用可能である。バリアフリーのディスコが開催されたこともある。



写真 7-5 蔵の概観



写真 7-6 展示の様子

④「まちの駅」の管理

「蔵」は、自主的、自立的な運営と総合的地域文化推進のため、地域文化・物産・交通情報など、さまざまな地域情報を地域内外へ発信するための町の情報発信拠点(町施設)として「まちの駅」が設置されている。

まちの駅とは、「市町村の行政域を越えた連携を目指して、地域住民や来訪者が求める地域情報を提供する機能を備え、人と人の出会いと交流を促進する拠点⁵⁾」である。いろいろな人が集まり、出会いが生まれ、交流できる場としての機能を持ち、まちや地域の事等を

⁵⁾ まちの駅全国組織ネットワークである「まちの駅連絡協議会」の設立趣旨より。まちの駅のコネクトを提唱したNPO地域交流センターが協議会の事務局を担っている。まちの駅取り組み個所数は2003.4.10現在で252。社会実験として設置するところも多数ある。

知っている人が常駐している拠点で、まちの窓口、サロン機能を持つ。ドライバーの休憩拠点である道の駅と類似しているが、違う点としては、まちづくりテーマを持った拠点で、（蔵の場合、アートに該当するだろう）、設立は公設民設（公営民営）を問わない点であり、特徴でもある。このような運営形態にすることで、柔軟に各種施設・人材の相互活用を図ることができ、コスト節減の効果も得ることができる。

北海道には常設のまちの駅が3箇所ある。帯広市に川の駅十勝川、まちの駅スポットサロンの2箇所、ともに民設であり、NPO法人帯広NPO28サロン⁶が運営している。

蔵へのまちの駅設置について、発端は行政からNPOへ持ちかけられ始まった事業であった。担当部署は白老町教育委員会の社会教育課社会教育係である。現在は、企画・運営を当施設の運営母体である文化推進ネットワーク協議会が主体となって行っている。白老町からの委託業務として、情報発信を行うためのパソコンおよびその設置スペースの管理運営を請け負っている。蔵施設の管理運営の当番の人がまちの駅の案内人も兼務している。町としては蔵に委託することで常駐者を雇わずしてまちの駅を設置し、NPOの自由な発想によるまちの様々な情報発信を期待することができる。蔵としても施設機能が増えるとともに、そのミッションにかなう事業でもあるのでWIN-WINな関係となっている。蔵の利用者は、町の駅のパソコンより情報収集ができるだけでなく、喫茶コーナーを利用してコーヒー等を飲みながらゆっくりと交流することもできる。



写真 7-7 まちの駅コーナー



写真 7-8 蔵の喫茶コーナー

3) 札幌チャレンジドの取組

前節では、上士幌町と白老町を例に、自治体とひとつのNPOが様々な協働を展開している事例を紹介した。ここではNPOから自治体との協働している事例を紹介する。障害者のIT教育を通じ、自立支援をしているNPO、札幌チャレンジドである。

⁶ 帯広NPO28サロンは、十勝管内の非営利の市民活動団体相互の情報交換や連携をとり、その活動支援やまちづくりの推進活動を行うことを目的としたNPO法人。川の駅は十勝川インフォメーションセンター内に設置されている。

①札幌チャレンジド

札幌チャレンジドは、自立をめざす障害者にパソコンやインターネットの技術習得をすることによって、社会への参加や就労支援を行っている支援することを目的に 2000 年 3 月に設立された。パソコンに関する各種講習会の開催、重度障害・視覚障害支援、会報（札幌チャレ通信）や HP による情報提供、パソコンによる就労支援、作業所や個人宅への訪問講習、調査研究などの活動を行っている。

2002 年 7 月からは、ボランティア活動をより活発にする目的で地域通貨「チャレ」を発行している。札幌チャレンジドの活動を手伝ったボランティアに対し、感謝の気持ちとして配られている。紙幣型で、100 チャレと 50 チャレ 2 種類がある。換金はしないが、パソコン講習会の代金の一部として使用することができる。現在は、10 店舗強で利用することも可能である⁷。チャレは、2002 年度、札幌市との協働として IC カード実験にも参加している。

障害者の就労支援に関しては、国、北海道、札幌市（それらの関係団体）と協働事業を行っている。NPO の特性を生かし、行政が縦割りで実施している事業の弊害や非効率部分を解決するよう様々な働きかけを行っている。札幌チャレンジドによると、市、道、国それぞれによる障害者の IT 支援施策には、連携がなく、互いの事業を意識し、協働していくことで、実際の雇用にまでつなげることができるのではないかと感じるようだ。

②札幌市障がい者 IT サポートセンター

情報バリアフリーの推進と、障がいのある方の自立と社会参加の支援を行いたいという札幌市と札幌チャレンジドの目的の一致により、2003 年 10 月から、札幌市障がい者 IT サポートセンターが開設された。札幌市が設置主体で、NPO 法人札幌チャレンジドが運営を受託する形態で協働している。札幌チャレンジドは、2000 年度、札幌市主催の障がい者を対象とした IT 講習会へ講師の派遣を行い、翌年から 2 年間は、札幌市身体障害者福祉協会との契約で同様の IT 講習会へ講師派遣を実施している。こうした実績や、道内では他にはない、様々な障がいに対応した講習会を行うノウハウ等が評価され、協働に至った。

障がい者 IT サポートセンターのサポート内容は、パソコン講習会の開催、電話相談、来所相談、意思伝達支援である。パソコン講習会は、肢体、視覚、聴覚（要約筆記・手話）、知的の各障がい別に開催している。電話相談は、札幌チャレンジドの職員 1 名が常勤で対応しているが、電話だけでは対応しきれないケースもあり、時には、必要者にセンターの事業の枠を超えて、時間外に訪問講習を行うなどの処置を行っている。札幌チャレンジドが自主事業として行っている訪問講習（受講料は 1 回 90 分、3000 円）で対応する場合もある。現在、センターとしての日中の訪問講習の実施は、スタッフが足りず困難な状況である。来所相談では、マウスやキーボード等、障がいにあわせ使いやすく改良された補助

⁷ 会員が利用を名乗り出て、余市・山之内農園のミニトマトや博多屋茶舗のお茶などの購入にも代金の一部として利用できる。すすきのでも 3 店舗利用可能。その他、パソコン教室や映画館、札幌トラベル、北海道 NPO サポートセンター等で利用可能である。

機器のデモンストレーションが受けられる。IT を使いこなすことができれば、障がいがあっても自分の感情を表現することができる。このことは、リハビリを行う大きなインセンティブになるはずであり、意思伝達支援にも力を入れている。意思伝達装置は、体のほとんどの機能を失った人を対象に一生に1度に限り支給される装置であるが、操作訓練が必要な高価で高度な装置である。札幌チャレンジドでは、2台保有し、レンタルしながら訓練も行っているが、制度としてレンタルできる仕組みや、体の機能が残っているうちに操作法を習得できるような制度等もが必要であると語っている。



写真 7-9 札幌市 IT サポートセンターの事務所の様子

③障害者のためのパソコンボランティア養成講座

札幌チャレンジドの企画提案により、北海道と協働で事業化されたのが、障害者のためのパソコンボランティア養成講座である。事業運営を札幌チャレンジドが受託している。障がいを持っている人のパソコン活用を支援するボランティアを養成する研修で、2003年度より3年間かけ、全道21箇所で開催する。初年度は、江別市、小樽市、釧路市、帯広市、北見市、旭川市、函館市で実施した。研修カリキュラムは12時間で構成され、教える際の心構えや障がいを補う入力機器の操作実習、音声読み上げソフトに関する講習等を2日間かけて実施するものである。関心があり、パソコンの基本操作ができる方であれば誰でも無料で受講することができる。講習後、受講生は、ボランティアとして、道の出資団体である社団法人北海道身体障害者福祉協会に登録され、そこを通して、1時間1000円で、ボランティアを必要とする人のところへ派遣されることになっている。札幌チャレンジドでは、この事業により、道内各地で障がい者のIT支援を行う団体が立ち上がることを期待している。障がいがあっても地域で自立しながら暮らせることが当たり前になっていくためにもボランティアは重要である。今年度の実施で、各地域の現状の把握ボランティアとのネットワークが生まれた。ボランティアの派遣を、ノウハウを持ち、

この事業を企画した札幌チャレンジドが行うことができない点が残念だが、次年度はボランティアの初めての訪問に、札幌チャレンジドの IT 講師が同伴し、アドバイスをを行うこととなり、多くの人材が育つものと思われる。

障がい者のためのパソコンボランティア養成講座は、2004 年度には札幌市の事業としても年 4 回、開催することが決まっている。

④北海道障害者職業センターの OA 講習

独立行政法人高齢・障害者雇用支援機構は、ハローワークとの連携のもと、47 都道府県において地域障害者職業センターを設置し、職業リハビリテーションサービスを実施している。札幌チャレンジドでは、2003 年度、北海道障害者職業センターが外部機関の協力によって開催する OA 講習会の運営を受託した。北海道には札幌、旭川に障害者職業センターが設置されているが、この講習は札幌で開催され、5 名は視覚障害、10 名は肢体障害（主に脳性麻痺）の方で、定員は年間 15 名であった。講習会は札幌チャレンジドに通学する形で実施された。この制度では、視覚障害であれば 120 時間、肢体障害であれば 90 時間もの IT 講習を無料で受けることができ、IT を活用し、就労したい人には魅力のある制度である。残念ながら、定員が少ないことなどもあり、外に向けての広報はあまり行われていない。

障害者職業センターでは、この事業の他、ジョブコーチによる支援事業として、就職前後の一定期間に企業へジョブコーチが企業負担なしで同行する制度もいとも設けているのだが、これについても企業に対しても当事者に対してもあまり知られておらず、コーチも高い専門性が必要とされるものの単年度契約の臨時職員となっている。札幌チャレンジドでは、講習を受けても職がなかなか見つからないことを問題視しており、就労メーリングリストの開設など活動を始めているが、障害者職業センターやハローワーク等との協働により、企業の雇用ルートを開拓、確立していくこと、使える制度や施設は十分に活用し、就労支援に取り組むことが必要だと感じている。

4) 協働のための市民活動地域交流会

ここでは、協働の取組を進めるための協働事業を紹介する。つまり、NPO と行政が協働し、公共性を担う自立した地域社会を創り上げていくために、市民の自主性を尊重し、信頼に基づくパートナーシップの構築を目的とした事業である。これは、2001 年、2002 年度と実施されたもので、北海道庁政策室構造改革推進課と札幌にある NPO 推進北海道会議の目的が一致し、相互理解を深める交流会として開催した。2001 年度は旭川、函館、帯広で開催、2003 年度は北見、釧路の 2 箇所で開催した。2001 年度は先述の 3 箇所については委託(随意契約)で、札幌については、双方の持ち出しで開催された。2001 年度は、互いに日頃から直面している問題点、課題等をぶつけあう場面も見られ、殺伐とした雰囲気の中、平行線をたどる議論となってしまったが、2002 年度は既に始まっている協働の事例

を聞きながら議論する場として行われた。北見では、「創発科」や「北見 NPO サポートセンター」の行っている協働事例、釧路では、「地域生活支援ネットワークサロン」や「ましゅうの里」、「(仮称)遊学館市民ステージ準備会」の行っている協働事例が発表された⁸。これらを通じて具体的な NPO と行政がお互いの違いを理解し、活動や考え方を理解する場となった。休日開催で行われ、支庁や各市町村の職員への参加呼びかけ及び行政資料作成は行政が担当し、NPO への呼びかけ、開催準備運営は NPO が担当するという役割分担であった。互いの得意分野を生かし役割を明確にしながら、交流会を開催した。北見開催においては、この交流会に参加するために地域の NPO が集まることを利用して、ネットワーク作りを目的とした会も開催された。

この取組に関しては、2003 年度は、協働ではないが、協働推進セミナーとして道庁総合企画部政策室協働推進グループによって、網走、胆振、十勝、釧路、石狩、上川、渡島支庁と箇所を増やし、平日の日中の時間帯で開催された。

NPO 推進北海道会議では、2002 年度に協働を進めるためのハンドブック、「協働 50—協働 Q&A ハンドブック」を協働で制作、北海道内における協働の取組についての調査を行うとともにアンケートを実施し、実施予定もしくは進行中の協働の現状をまとめている。2003 年度は、協働を進めるため、協働評価システム検討調査を同部署からの委託を受け実施中である。

7-3. 協働の意識格差

協働には協働して達成すべき共通の目的が不可欠であるが、パートナーを見つけること、目的を共有すること、双方にとって WIN-WIN の関係を築くことはまだ難しい現状である。片方だけが協働したいと思っても協働にはならず、協働していると思っても相手が協働と認識していない場合もある。役割分担がうまくいかなかったことで、協働と言えなくなる場合もある。これらの課題を克服し、協働のまちづくりを一層推進していくためには、行政が NPO を「新たな公共の担い手」として認識することが最重要ではないかと考える。そして、相互自立、相互理解のもと、協働していかなければならない。2002 年度に NPO 法人 NPO 推進北海道会議が道庁と協働で実施した「NPO と行政の協働事業に関するアンケート」⁹では協働に関する意識調査を行っている。行政と NPO では協働に対する意識格差が大きいのではないかという問題意識である。ここでは、ノンパラメトリック検定を用い、その実証を行う。

⁸ 市民活動地域交流会における協働事例の詳細については報告書にまとめられ、公開されている。
<http://www.pref.hokkaido.jp/skikaku/sk-ssnji/kyodou/ex/meeting.htm>

⁹ アンケートは 2002 年 8 月～10 月に実施。協働での取組を実践もしくは計画中の NPO と行政が対象。協働での取組に対する考えとして NPO42 団体、行政 44 担当部署から回答を得た。

1) 協働で実施しやすい事業形態

協働で事業を行いやすい事業形態について、NPO・行政ともに事業を実施しやすい形態として 8 つの選択肢の中から順位付け¹⁰を行ってもらった。その結果から単純に点数付けし集計すると、NPO では委託¹¹、事業協力、補助・助成という結果であった。行政では事業協力、イベントの共催、実行委員会・協議会が取り組みやすいということであった。

この結果は、NPO・行政、それぞれの立場において一致しているものかどうか、つまり、評価者間で順位の付け方に規則性があるのかどうかを分析するため、ノンパラメトリック検定を行った。帰無仮説 H0：評価者の順位の付け方に規則性はない、対立仮説 H1：評価者の順位の付け方は一致している、である。それによると、行政、NPO とともに p 値=0<0.05 であり、帰無仮説は棄却される。よって、評価者の順位の付け方に規則性がないわけではない。順位付けの一致性を示すケンドール一致性係数は、行政：W=0.351、NPO：W=0.175 であった。このことから、行政と NPO という立場によって協働で実施しやすい事業形態について違いがあるのかどうか注目することが有効であるとわかる。

	NPO		行政	
1 位	委託	29 (74%)	事業協力	29 (74%)
2 位	事業協力	19 (49%)	イベントの共催	28 (72%)
3 位	補助・助成	17 (44%)	実行委員会・協議会	27 (69%)

表 7-1 実施しやすい事業形態 (協働 50, P82 より)

次に、行政と NPO ではその選好に違いがあるかどうかを検定した。帰無仮説 H0：評価者の選好には違いがない、対立仮説 H1：評価者の選好は違いがある、である。スピアマンの ρ とケンドールの τ はともに有意ではないので、帰無仮説を棄却できない。よって、選好に違いがないかもしれない。このことから、現在は実施しやすさに大きく差が出ている協働の事業形態も、協働に対する理解が深まるとともに双方一致してくる可能性があることがわかる。

最後に、形態ごとに行政と NPO とで違いがあるかを詳しく分析するため、Mann-Whitney の U を用いて検討した。帰無仮説 H0：評価者の中心位置はずれている、対立仮説 H1：評価者の中心位置はずれていない、である。どの形態についても、行政と NPO の中心位置はずれているという帰無仮説は棄却されない。

以上より、実施しやすい事業形態には行政および NPO で規則性がないわけではないことがわかった。行政、NPO、それぞれの立場において協働のしやすさには傾向がある。

¹⁰ 選択肢は、共催、実行委員会・協議会、事業協力、委託(随意契約)、委託(入札)、委託(公募)、補助・助成、その他であった。

¹¹ 委託の方法に関して、随意契約、入札、公募と 3 通りあるが、ここでは委託で統合している。

事業形態		1位	2位	3位	4位	5位	6位	7位	8位	欠損値
共催	NPO	7	2	8	0	4	0	6	1	11
	行政	10	10	7	7	1	0	1	1	2
実行委員会	NPO	5	5	6	9	3	5	0	0	6
	行政	6	7	16	2	3	2	1	0	2
事業協力	NPO	2	7	8	5	4	2	1	0	10
	行政	12	6	10	7	3	0	0	0	1
委託（随意契約）	NPO	11	5	2	6	4	1	0	0	10
	行政	5	3	0	11	8	2	1	0	9
委託（入札）	NPO	0	5	2	2	2	7	8	1	12
	行政	0	1	2	1	7	14	8	0	6
委託（公募）	NPO	1	2	1	3	4	10	4	0	14
	行政	2	2	1	2	6	12	7	0	7
補助・助成	NPO	7	7	5	2	4	0	4	1	9
	行政	3	9	1	5	4	2	12	0	3
その他	NPO	1	0	0	0	0	0	2	22	14
	行政	0	0	0	0	0	0	0	0	0

表 7-2 実施しやすい事業形態順位集計

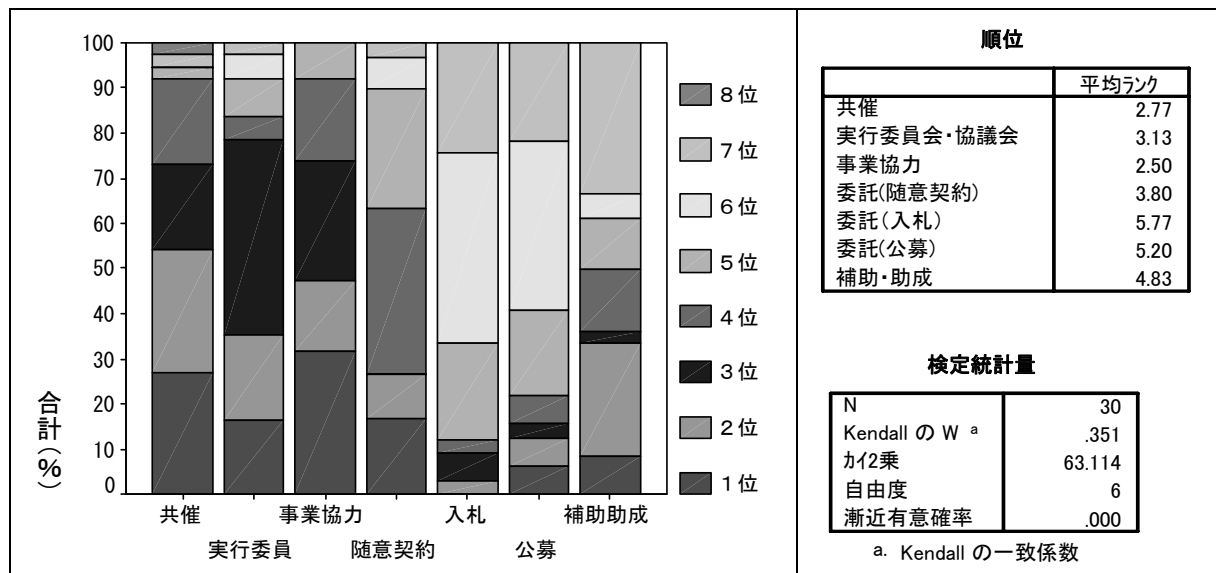


表 7-3 行政の事業形態における評価者間の順位付け結果

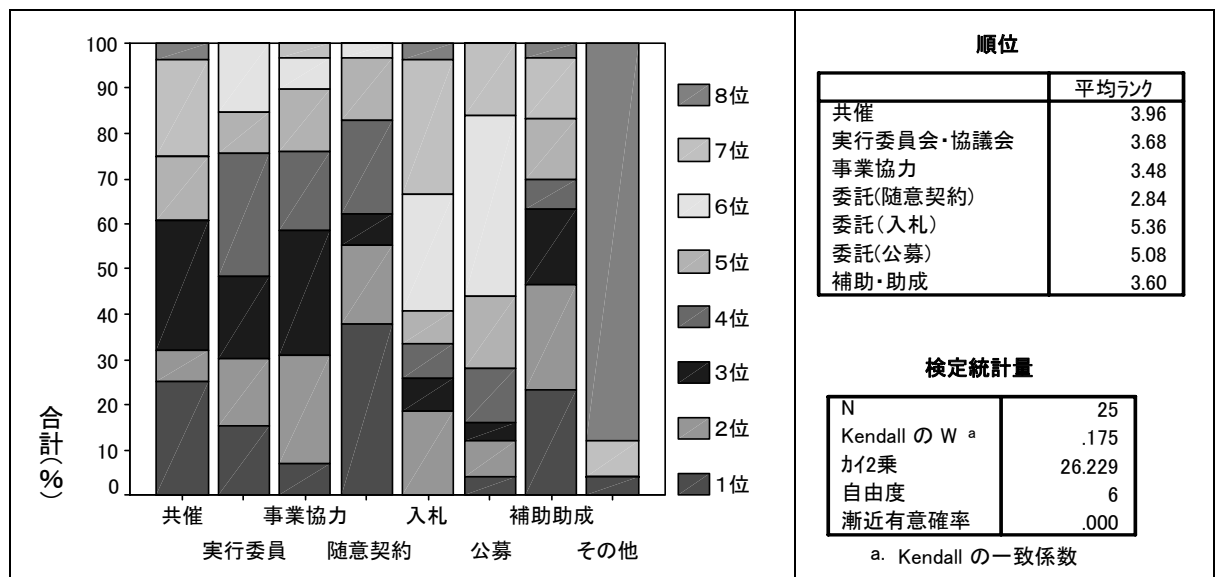


表 7-4 NPO の事業形態における評価者間の順位付け結果

			行政計	NPO計
Kendallの τ_b	行政計	相関係数	1.000	.429
		有意確率(両側)	.	.176
		N	7	7
	NPO計	相関係数	.429	1.000
		有意確率(両側)	.176	.
		N	7	8
Spearmanの ρ	行政計	相関係数	1.000	.571
		有意確率(両側)	.	.180
		N	7	7
	NPO計	相関係数	.571	1.000
		有意確率(両側)	.180	.
		N	7	8

表 7-5 事業形態における行政と NPO の相関係数

	共催人数	実委人数	事業人数	随意人数	入札人数	公募人数	補助人数
Mann-Whitney の U	26.500	31.000	30.000	32.000	29.500	29.000	31.000
Wilcoxon の W	62.500	67.000	66.000	68.000	65.500	65.000	67.000
Z	-.586	-.106	-.212	.000	-.267	-.319	-.106
漸近有意確率(両側)	.558	.916	.832	1.000	.790	.750	.916
正確有意確率 [2x(片側有意確率)]	.574 ^a	.959 ^a	.878 ^a	1.000 ^a	.798 ^a	.798 ^a	.959 ^a

表 7-6 取り組みやすい事業形態における行政と NPO の検定統計量

2) 協働のニーズ

協働での取組は、NPO の活動が多様なように様々な事業分野において、様々な事業形態で行われてくるようになったが、今後、より必要性が高いのはどのような事業内容であろうか。選択肢は、公共施設の運営・管理、公共空間(公園、街路等)の管理、イベントの共催、政策提言、調査研究、情報提供・情報収集、その他の7つであり、5位まで順位付けを行政・NPO それぞれに行ってもらった。公共施設の運営・管理については、2003年9月より改正地方自治法が施行され、管理委託制度から指定管理者制度となったことで、公の施設の管理者に民間になることの道が開けた。公共空間の管理としては、アダプトによる取組が行われているほか、公園等の管理・活用を考え、実現に向けて動き出す NPO が出てきている。イベントの共催は、現在においても比較的多く見られる内容である。

今後、協働での取組を増やすべきだと感じる事業内容に関して、結果を単純に点数付けし集計すると、NPO が政策提言、公共施設の運営・管理、情報提供・情報収集であり、行政では、イベントの共催、情報提供・情報収集、公共空間の管理であった。

	行政	市民活動団体
1位	イベントの共催	政策提言
2位	情報提供・情報収集	公共施設の運営・管理
3位	公共施設の運営・管理	情報提供・情報収集

表 7-7 協働での取組を増やすべきだと感じる事業内容(協働 50, P97 より作成)

この結果は、NPO・行政、それぞれの立場において一致しているものかどうか、つまり、評価者間で順位の付け方に規則性があるのかどうかを分析するため、ケンダールの一致係数を用いて検定を行った。

帰無仮説 H0：評価者の順位の付け方に規則性はない、対立仮説 H1：評価者の順位の付け方は一致している、である。ノンパラメトリック検定によると、行政では、 p 値=0.675 > 0.05 なので、帰無仮説は棄却できない。よって行政内における、順位の付け方に規則性はないことがわかる。一方、NPO では、 p 値=0.004 < 0.05 なので、帰無仮説は棄却される。よって NPO 内における、順位の付け方に規則性がないわけではないことがわかる。順位付けの一致性は、 $W=0.182$ であった。このことから、行政では今後の協働あり方や方向性について部署間や担当者レベル、自治体によって見解が大きく異なるのではないかと考えられる。一方で、NPO としては一定の共通見解があるとわかる。

次に、行政と NPO ではその選好に違いがあるかどうかを検定した。帰無仮説 H0：評価者の選好には違いがない、対立仮説 H1：評価者の選好は違いがある、である。スピアマンの ρ とケンダールの τ はともに有意ではないので、帰無仮説を棄却できない。よって、選好に違いがないかもしれない。このことから、現在は実施しやすさに大きく差が出ている協働の増やすべき事業内容も、協働に対する理解が深まるとともに双方一致してくる可能性があることがわかる。

最後に、事業内容ごとに行政と NPO とで違いがあるかを Mann-Whitney の U を用いて検討した。帰無仮説 H0：評価者の中心位置はずれている、対立仮説 H1：評価者の中心位置はずれていない、である。どの事業内容についても、行政と NPO の中心位置はずれているという帰無仮説は棄却されない。

以上より、今後増やすべき協働の事業内容に関して、NPO では規則性があるが、行政では見られない。しかし、選好には違いがそれほどないこともあり、行政、NPO、それぞれの立場において今後増やすべき協働の事業内容について互いにそれぞれの主張などを聞く機会を多く設けることで何らかの合意のもと、共通見解ができるのではないかと考える。

事業内容		1位	2位	3位	4位	5位
公共施設の運営	NPO	8	1	5	6	4
	行政	7	6	2	2	8
公共空間の管理	NPO	2	3	3	4	6
	行政	5	4	6	3	4
イベントの共催	NPO	6	4	1	2	4
	行政	10	3	7	6	3
政策提言	NPO	7	1	3	3	0
	行政	3	3	8	8	3
調査研究	NPO	2	5	7	4	6
	行政	5	7	2	8	5
情報提供・収集	NPO	4	3	8	6	4
	行政	7	7	6	3	5

表 7-8 増やすべき事業内容順位集計

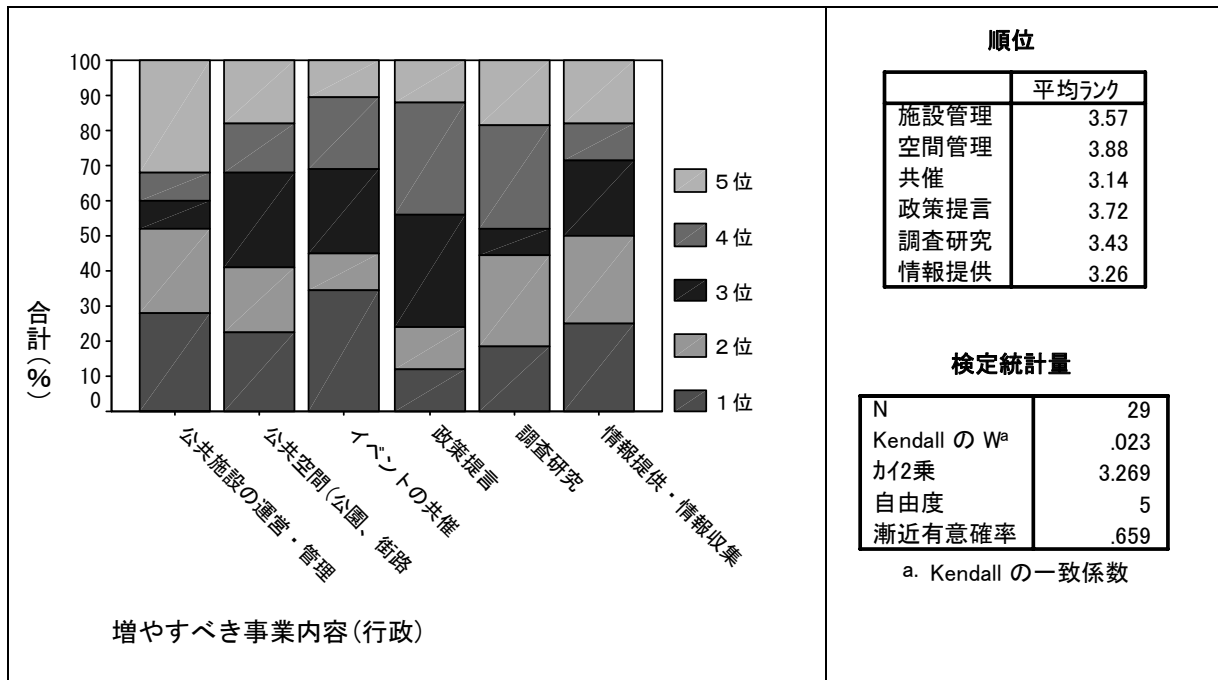


表7-9 事業内容における行政間の順位付け結果

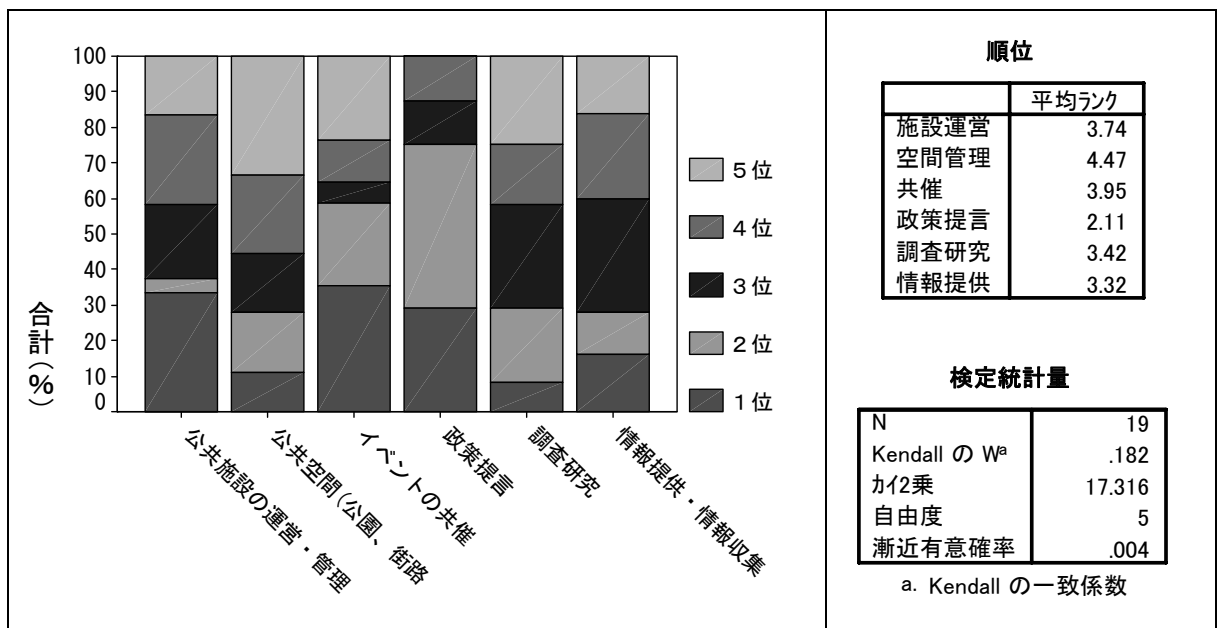


表7-10 事業内容におけるNPO間の順位付け結果

		行政計	NPO計
Kendallのタウ _b	行政計	1.000	-.414
	相関係数		
	有意確率(両側)	.	.251
NPO計	N	6	6
	相関係数	-.414	1.000
	有意確率(両側)	.251	.
Spearmanのロー	N	6	6
	行政計	1.000	-.464
	相関係数		
NPO計	有意確率(両側)	.	.354
	N	6	6
	相関係数	-.464	1.000
	有意確率(両側)	.354	.
	N	6	6

表7-11 事業内容における行政とNPOの相関係数

	公共施設	公共空間	共催	政策提言	調査研究	情報提供
Mann-Whitney の U	28.500	26.500	27.000	30.000	26.000	16.000
Wilcoxon の W	64.500	62.500	63.000	66.000	62.000	52.000
Z	-.372	-.586	-.532	-.216	-.643	-2.208
漸近有意確率 (両側)	.710	.558	.595	.829	.520	.027
正確有意確率 [2x(片側有意確率)]	.721 ^a	.574 ^a	.645 ^a	.878 ^a	.574 ^a	.105 ^a

表7-12 事業内容における行政とNPOの検定統計量

7-4. まとめ

北海道における協働の取組は増えてはいるが、十分な相互理解のもと実施されている事業はそれほど多くはない。上士幌町や白老町のように自治体トップの強いリーダーシップによる協働の推進も重要であるのはいうまでもないが、個々のNPOと行政の担当部署が試行錯誤しながらWIN-WINの関係を作り上げ、協働していく場面がより重要となってくると考えられる。そのため、NPOが日々の活動で接する、そして、これから接するであろう職員に対し、NPOの理念や実態、協働についての理解をいかにして促すか、意識格差をなくしていくかを早急に考えていくことが必要である。

<参考文献>

協働50－協働Q&Aハンドブック 協働がわかる50の質問 編集：NPO法人NPO推進北海道会議・北海道総合企画部政策室、発行2003年3月

<参考ウェブサイト>

<http://www.netbeet.ne.jp/~Eshizen/> 特定非営利活動法人 ひがし大雪自然ガイドセンター
<http://www2.ocn.ne.jp/~kura/home.htm#> 特定非営利活動法人 しらおい創造空間「蔵」
<http://www.machinoeki.com/> まちの駅
<http://www.octv.ne.jp/%7EobiNPO28/> 特定非営利活動法人 帯広NPO28サロン
<http://www.NPOhokkaido.jp/challenged> 特定非営利活動法人 札幌チャレンジド
<http://NPO-hokkaido.org> 特定非営利活動法人 NPO推進北海道会議

せんだんの杜にみる制度をこえる取り組み

～小規模・多機能ホームの実践～

島津 淳

8-1. はじめに

2003年（平成15年）3月、厚生労働省老健局中村局長は、私的研究会ではあるが局内に「高齢者介護研究会」を設置した。「高齢者介護研究会」設置の目的は、2004年度に終了する「ゴールドプラン21」のポストゴールドプランとして、プラン策定の方向性、中長期的な介護保険制度の課題や高齢者介護の在り方について検討するためである。省外の専門家を研究会委員として加えつつ、2003年（平成15年）6月に報告書がまとめられた。報告書は、「2015年の高齢者介護・・・高齢者の尊厳を支えるケアの確立に向けて」（以下、『2015年の高齢者介護』と略す）と題され、高齢者介護の現状から課題をとりあげ、戦後の第一次ベビーブーム世代が高齢者となる2015年まで実現すべき高齢者介護の姿を描いている。

『2015年の高齢者介護』には、「小規模・多機能サービス拠点」整備について、記述されている。ユニットケア施設を中核にサテライト方式で小規模・多機能サービスを地域に展開していく。そして、ケアマネジメントを中心とする地域包括ケアシステムの上でコーディネートすることになる。

本章では、「2015年の高齢者介護」のなかに位置づけられている「小規模・多機能サービス」について調べ、分析を進めるとともに、併せて「小規模・多機能サービス」と関係する「ユニットケア施設」や「地域包括ケアシステム」についても触れるものである。また、仙台市青葉区にある特別養護老人ホーム「せんだんの杜」が展開する小規模・多機能サービスや宮城県桃生町に同じく「せんだんの杜」が展開する小規模・多機能サービスについて、視察報告を行い考察するものである。最後に厚生労働省が2005年度介護保険制度と障がい者支援費制度を統合するなかで、ポストゴールドプランとの関係性の上で、施設ケア、在宅ケア等地域における政策展開を展望し、「せんだんの杜」における小規模・多機能サービスの視察報告を踏まえ、展望と課題を提起するものである。

8-2. 「2015年の高齢者介護」と小規模・多機能サービス

「小規模・多機能サービス」について、政策上具体的に取り上げられたのは、厚生労働省老健局中村局長の私的研究会の報告書「2015年の高齢者介護」である。「小規模・多機能サービス」は、「ユニットケア施設」や「地域包括ケアシステム」とも有機的に関係するものである。本章では、報告書「2015年の高齢者介護」のなかで書かれている「小規模・

多機能サービス」について紹介するとともに、「ユニットケア施設」や「地域包括ケアシステム」との関係性についても触れるものである。

1) 小規模・多機能サービスとは (図 8-1)

はじめに報告書「2015年の高齢者介護」に記述されている「小規模・多機能サービス」について紹介する。

- ・在宅での生活を継続していくためには、在宅に 365 日・24 時間の安心を届けることができる新しい在宅サービスの仕組みが必要である。
- ・本人や家族の状態の変化に応じて、様々な介護サービスが切れ目なく、適時・適切に在宅に届けられることが求められる。
- ・そのためには、日中の通い、一時的な宿泊、緊急時や夜間の訪問サービス、さらに居住するといった、切れ目のないサービスを一体的・複合的に提供する拠点（小規模・多機能サービス拠点）が必要である。
- ・また、スタッフには、利用者の心身の状態の短期的な変化や、中長期的な要介護状態の重度化の過程を把握することが求められる。
- ・このようなサービスは、安心を身近に感じられ、また、即時対応が可能となるよう、利用者の生活圏域の中で完結する形で提供されることが必要である。
- ・小規模・多機能サービス拠点の中には、医療サービスなど地域の他のサービス資源を活用しながらターミナルケアまで実践しているところもある。在宅を支える小規模・多機能サービス拠点の発展可能性・地域のネットワークの中での位置づけ等について、さらなる研究が必要である。

報告書「2015年の高齢者介護」に先行する形で、2002年度、厚生労働省は、痴呆性高齢者ケアに関する調査研究事業（「初期から終末期に至るまでの地域に密着した望ましい痴呆性高齢者ケアの在り方に関する調査研究報告書」医療経済研究機構、2003年3月）を立ち上げた。この調査研究事業は、小規模・多機能サービスやグループホームについて研究テーマとして行われている。以下、調査研究の検討課題を紹介する。

- 課題1 在宅から一時宿泊、グループホーム入居に至るなじみの環境の連続性を考慮したケア（小規模・多機能ケア）の在り方
- 課題2 小規模・多機能サービス拠点における痴呆ケアの利点と望ましいサービスの在り方について明らかにし、痴呆性グループホームへの応用（デイサービスの併設などによるグループホームの多機能化）についても視野に入れながら、地域密着型の新しい在宅生活支援サービスの在り方
- 課題3 小規模・多機能サービス拠点及びサテライト型事業所の分散展開と新たな在宅・

施設複合サービス機能の可能性について

課題4 グループホームにおけるターミナルケアの可能性について

香取¹⁾は、厚生労働省老健局振興課長として小規模・多機能サービスについて所管しており、上記で紹介した2002年度から実施された調査研究事業に基づいて、次のように述べている。「小規模・多機能サービス拠点は、自宅での生活の継続に軸足をおきながら、痴呆性高齢者ができる限り住み慣れた地域で暮らしていけるよう、24時間365日の安心を提供する在宅サービスの新たな形態であり、その機能から論理必然的に身近に地域ごと、つまりは高齢者の生活圏域を単位に整備されることが求められる」と小規模・多機能サービスを政策面から規定をしている。また、今後の政策動向として、「小規模・多機能サービス拠点と痴呆性高齢者グループホームは、21世紀の高齢者介護、なかんづく痴呆性高齢者介護を支える大きな原動力であり、既存の高齢者介護サービスの在り方にも大きな影響を及ぼす可能性を秘めている」と述べ、ポストゴールドプランでの重点施策になる可能性を示唆している。

高橋²⁾は、研究者の立場から小規模・多機能サービスのキーワードとして、「地域密着、小規模、多機能」と三つ上げている。高橋の上げている三つのキーワードについて紹介したい。

①「地域密着」とは、お年寄りがこれまで過ごしてきた地域での生活、人間関係が継続できること。

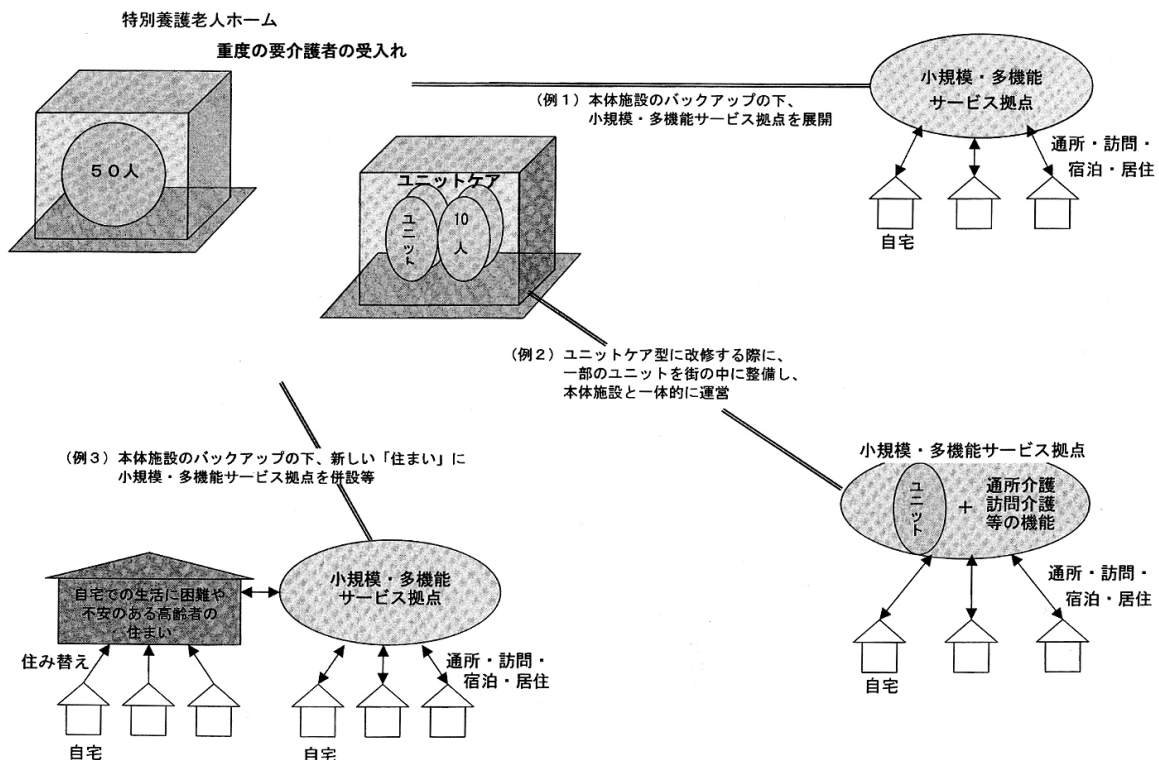


図 8-1 特別養護老人ホームと小規模・多機能サービス拠点

②「小規模」とは、お互いになじみの関係を持てる居場所であること。

③「多機能」とは、通って、泊まって、自宅に来てくれて、必要があれば住むことができること

これらの概念は、雑居部屋、集団処遇、日課中心主義の施設ケアで彩られている特別養護老人ホームと比べると明らかになる。高橋は、多機能・小規模サービスの概念を逆さまにして、整理している。次に紹介する。

地域密着でない時、地域から隔離された施設に入所し、社会から孤立したまま最期までそこで受け身で過ごさざるを得ないお年寄りの姿が連想され、小規模でない時、流れ作業的な集団介護に埋没し意欲を失ったように暮らしていけるお年寄りの姿が連想される。多機能は、一つの在宅サービスだけでは地域での暮らしを支えられないこと、また、ただ複数のサービスがあってもそれが有機的に繋がっていないなければならないことを意味している。

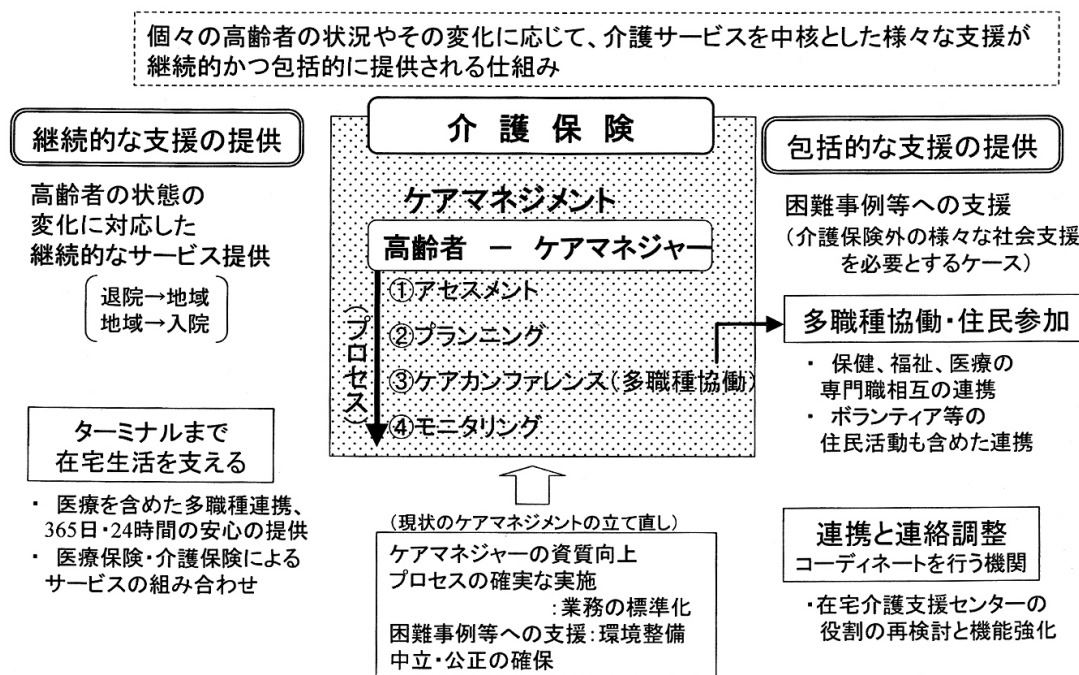
2) 地域包括ケアシステムと小規模・多機能サービス (図 8-2、図 8-3)

報告書「2015年の高齢者介護」に記述されている「地域包括ケアシステムの確立」について紹介する。「地域包括ケアシステム」の確立は「小規模・多機能サービス」の拠点整備とリンクしているものと理解されなければならない。

- ・介護保険制度の創設により、ケアマネジメント（個々の要介護者の心身の状況等に合致したケアを総合的かつ効率的に提供する仕組み）が導入された。しかし、その効果は必ずしも十分に発揮されておらず、高齢者のニーズに合致しないサービスが提供されている事例も見受けられる。
- ・要介護高齢者の生活を支える観点からは、高齢者の状態の変化に対応し、様々なサービスを継続的・包括的に提供していく必要があり、施設・在宅全体を通じたケアマネジメントを適切に行う必要がある。
- ・介護保険の介護サービスやケアマネジメントのみでは、高齢者の生活全てを支えるものではない。
- ・介護以外の問題にも対処しながら、介護サービスを提供するには、保健・福祉・医療の専門職やボランティアなど地域の様々な資源を統合した包括的なケア(地域包括ケア)が提供されることが必要。
- ・地域包括ケアを有効に機能させるためには、関係者の連絡調整を行い、サービスのコーディネートを行う在宅介護支援センター等の機関が必要。
- ・地域包括ケアにより、医療サービスと介護サービスが適切に組み合わせられて提供されれば、ターミナルケアが必要な状態に至るまで、高齢者の在宅や生活を支えることが可能になる。

以上の内容から、「ケアマネジメントは施設・在宅を通したものでなければならないし、ケアマネジメントのみでは、高齢者の生活全てを支えるものではない」と報告書「2015年の高齢者介護」では言い切っている。そして、「介護以外の問題にも対処しながら、介護サービスを提供するには、地域包括ケアが提供されることが必要」とも言い切っている。地域包括ケアの担い手は在宅介護支援センターであり、「医療サービスと介護サービスが適切に提供されていれば、ターミナルが必要な状態に至るまで、高齢者の在宅や生活を支えることが可能になる」と結んでいる。高齢者の生活全般から介護サービス、施設から在宅に至るまで地域の包括的な相談窓口が、在宅介護支援センターとケアマネジメント機関を統合したものであり、地域から見えるところに展開するサービス拠点は、小規模・多機能サービスとなる。「地域包括ケアシステム」と「小規模・多機能サービス」は、リンクしたものでなければならない。

高橋³⁾は、「利用者を中心とする小規模・多機能サービスのケアには、日常生活の継続的支援だけでなく、地域生活の支援も含まれる。従って、一般的なケアマネジメントを超えたソーシャルワークを含んだ援助技術が必要となる」と指摘している。介護保険制度におけるケアマネジメントは、要介護者等の利用者のニーズを科学的なアセスメントで抽出して、利用者の生活を支える複数の社会資源を調整し、ケアプランを作成することになる。しかし、利用者を取り巻く生活環境は複雑多岐なニーズを持っている人が多い。利用者本人のみならず同居家族に多重債務者等経済的問題を抱えていたり、精神疾患を抱えていたり、近隣関係が険悪だったり、多くの社会的な課題を抱えていることが多い。その場合、



※ケアマネジメント: 高齢者の状態を踏まえた総合的な援助方針の下に必要なサービスを計画的に提供していく仕組み

図 8-2 地域包括ケアシステム

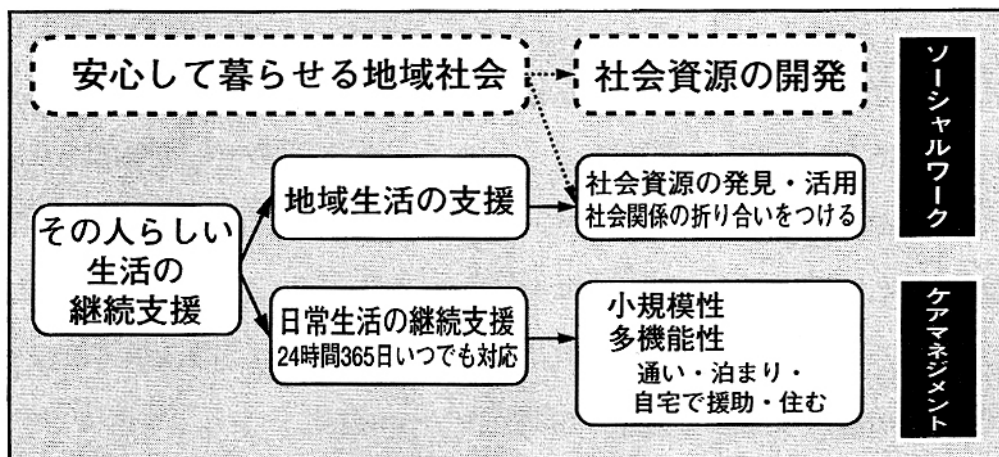


図 8-3 小規模・多機能ホームの機能と役割の領域

ケアマネジメント技術では難しく、ソーシャルワークやコミュニティワーク技術が必要となる。小規模・多機能サービス拠点で利用者を地域でサービス展開するだけでは不十分であり、地域包括ケアシステムとして利用者の生活全体を地域でコーディネートする機能が必要となる。

3) ユニットケア施設機能と小規模・多機能サービス (図 8-4)

報告書「2015年の高齢者介護」に記述されている「ユニットケア施設機能の地域展開」について紹介をしたい。「ユニットケア施設機能」も「小規模・多機能サービス」の拠点整備とリンクしているものと理解しなければならない。

- ・ 今後は、施設の人的・物的資源を地域に展開し、在宅サービスの拠点を施設外に設け、地域の高齢者を支援していくことが求められる。
例：サテライト方式による通所介護拠点の設置、逆デイサービスの実施。
- ・ 将来的には、サテライト方式の通所介護拠点を強化し、利用者のニーズに応じて訪問・宿泊・居住機能を備えることが考えられる。
→特別養護老人ホームによる小規模・多機能サービス拠点の展開
- ・ こうした拠点の整備により、仮に施設への入所が必要になったとしても、地域での在宅サービス利用を経ての入所となるので、これまで利用してきた在宅サービスとの連続性や入所前の地域のつながりを維持した生活を継続することが可能となる。
- ・ 施設のバックアップを受けた地域の多機能サービス拠点は、在宅での生活と施設での生活との間に断絶が生じないように、その隙間を埋めるものとして大きな役割を果たすことが期待される。
- ・ 既存施設からユニットケアを導入する場合、1ユニット分の定員を本体建物から減らし、その分サテライト方式による小規模・多機能サービス拠点を整備することが考えられる。

- ・小規模・多機能サービス拠点を推進していく観点から、サテライト方式によるサービス拠点と本体施設を一つの施設として運営可能とすることを検討するべきである。

現在、ほとんどの特別養護老人ホームは、ハード面は4人部屋主体の施設である。ユニットケア施設は、痴呆性高齢者グループホームの集合体と考えてよいと思われる。ユニットケア施設機能における個別ケアは、一人一人の個性や生活のリズムに沿い、他人との人間関係を築きながら日常生活を営む介護を行うシステムである。このため個性や生活のリズムを保つための個室と、互いの人間関係を築く共有空間というハードを必要とする。また、ユニットごとに配置されたスタッフによる個性と生活のリズムに沿ったケアの提供というソフトを必要とする。ユニットケアを取り入れた特別養護老人ホームが増えつつあり、制度化もされている。

上記の報告書「2015年の高齢者介護」では、「今後は施設の人的・物的資源を地域に展開し、在宅サービスの拠点を施設外に設け、地域の高齢者を支援していくことが求められる(例:サテライト方式による通所介護拠点の設置、逆デイサービスの実施)。将来的には、サテライト方式の通所介護拠点を強化し、利用者のニーズに応じて訪問・宿泊・居住機能を備えることが考えられる(→特別養護老人ホームによる小規模・多機能サービス拠点の展開)」とユニットケア施設機能と小規模・多機能サービス拠点整備をリンクさせている。また、報告書のなかでは「小規模・多機能サービス拠点を推進していく観点から、サテライト方式によるサービス拠点と本体施設を一つの施設として運営可能とすることを検討するべきである」と結び、2005年度以降に政策展開されるポストゴールドプランでの位置づけを示唆している。

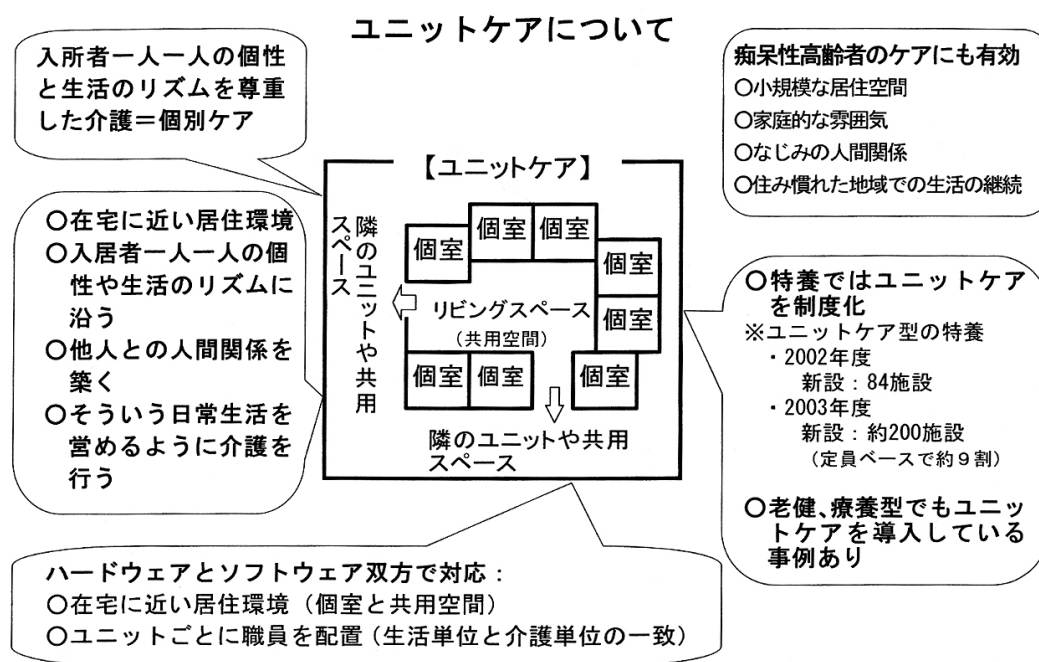


図 8-4 ユニットケア施設機能

4) 分析・考察

厚生労働省老健局が目指す政策動向は、施設と在宅サービスを分けたものではなく、ユニットケア施設機能、地域包括ケアシステム、小規模・多機能サービス拠点を繋げた施設サービス、在宅サービス全てを連続性のある包括的な地域ケアシステムとして総合的な地域展開を政策化するものである。この政策展開を 2005 年度から開始されるポストゴールドプランで具現化し、また、2005 年度介護保険制度と障がい者支援費制度を統合化し、このなかで小規模・多機能サービス拠点整備等を政策化、予算化されていくものと推測する。

8-3. せんだんの杜と小規模・多機能サービス

「社会福祉法人東北福祉会せんだんの杜」（以下、「せんだんの杜」）が実践しているユニットケア施設機能と小規模・多機能サービス拠点地域展開は、厚生労働省老健局が注目しているところである。次に「せんだんの杜」が展開している地域サテライトケア＝小規模・多機能サービス地域拠点について、紹介をする。尚、「せんだんの杜」は、宮城県仙台市青葉区国見が丘に位置する。

1) 「せんだんの杜」の概要と7年間の取り組み（表 8-1）

「せんだんの杜の実践概要：社会福祉法人東北福祉会せんだんの杜／2003.9」に基づいて、「せんだんの杜」を紹介する。

「せんだんの杜」では、「すべての人がひとりの人間として尊重され、個性に輝く共生の地域づくり」を基本理念を掲げ、生活支援が必要になっても、遠く離れた特別養護老人ホームに移り住まなくても済むように、住み慣れた地域で、これまでの家族や近隣・友人関係を保ちながら生活していくことを目指している。その実現のために、地域の普段の助け合いを維持・支援するような関わりとともに、小学校区単位に小規模・多機能サービス拠点を整備し、一人一人の生活を支援するサービスの構築を進めている。

開設当初（1996年）、特別養護老人ホームリベラ荘の入居者は、痴呆症と生活環境の突然の変化から、自分の居場所（落ち着ける場所）を見つけられず、長い廊下を一日中徘徊、弄便、被害妄想など、混乱し落ち着かない生活を送っていた。

このような入居者に「これまでと変わらない落ち着いた生活を送ってほしい」という思いから、当時、全国的に注目されていた「宅老所・グループホーム」での実践を参考に、特に混乱の著しい三人の痴呆症の女性を対象とした居場所「デイホーム」をリベラ荘内に設置した。開始後、三人の女性は、これまでの様子から想像もつかないほど、落ち着いた時間を過ごすようになった。このことに驚いた入居者の家族からの好意で、現在は空き家になっている民家（入居者の元の家）を提供され、日中だけ地域の民家（柏木の家）で、思い思いに生活し、食事の支度や買い物、掃除などの家事も行うようになった。この取り組みが、その後「逆デイサービス」と呼ばれるようになる。

年度	せんだんの杜の実践	制度・施策の動き
1996年	4月：利用者主体の原則のもと、「介護付き住宅群、まちなサービスセンター」として開所。 7月：重い痴呆の入居者の居場所「デイホーム」の設置 ※「ユニットケア」のきっかけのひとつとなる。 9月：特養の入居者の逆デイサービスの開始	
1997年	4月：併設デイサービスの重い痴呆の利用者の居場所設置	4月：グループホーム制度化
1998年	10月：「ひまわり」の設置	
1999年		
2000年	3月：「さくら」の設置 9月：併設デイサービスの逆デイサービスの開始	4月：介護保険制度の開始（在宅支援中心） ユニットケアの施設整備に加算補助
2001年	7月：「道草の間」、「響きの間」の設置	4月：社会福祉法施行（地域福祉中心） 全室個室・ユニットケア特養（小規模生活対応型特養）の制度化
2002年	5月：小規模多機能ホームの設置（中山、国見地域） 地域総合相談センター設置（中山、国見地域） 9月：ショート逆デイサービスの開始	8月：地域分散型サテライトケア平成15年度予算概算要求 12月：国が小規模多機能ケアの研究開始 小規模デイサービスにお泊りの整備化補助
2003年	5月：せんだんの間の設置 小規模多機能ホームの設置（川平地域） 地域総合相談センター設置（川平地域）	4月：逆デイサービス・地域分散型サテライトケアの補助（宮城県・千葉県） 5月：国が地域サテライトケアの研究開始

表 8-1 「せんだん杜」の実践と制度・施策の動きの比較

この実践をきっかけに「日常的な環境で、利用者一人一人が可能な範囲で役割を持ちながら生活を送れる場所があれば、重度の痴呆症の高齢者でも、普通に暮らしていけるのではないか」ということに気がついた職員が、三人以外の利用者にも同じような関わり・環境を作っていきたいという思いのもと、リベラ荘内での居場所作り（ユニットケア）と地域での居場所・地域で過ごす場作り（逆デイサービス）を実施してきた。

現在、ユニットケアについては、リベラ荘内に五つのユニットを設置している。その他、夫婦で居たい利用者や一人で居たい利用者のために居場所作り（せんだんの間）を随時行っている。また、逆デイサービスについては、民家2軒での実施の他、地域デイサービスセンターや小学校、地域住民宅など多様に展開している。

こうした特別養護老人ホームの入居者・利用者への取り組みの一方、在宅生活を継続されている利用者や近隣地域で支援の必要となった高齢者については、特別養護老人ホームに移り住まないで、住み慣れた地域の中で、これまでの近隣・友人関係や家族との関係を保ちながら生活を継続するために「通って、泊まって、自宅に来てくれて、いざとなったら住むこともできる」サービス拠点（小規模・多機能ホーム）作りを進めて来た。

2) せんだんの杜と小規模・多機能サービス拠点（図 8-5）

まず、「社会福祉法人東北福祉会」の基本方針を紹介する。

- ①創立以来の理念である「利用者主体の原則」を貫き、サービスの質の向上を図るとともに経営努力する。
- ②地域と一体となった「在宅福祉・地域福祉」をすすめ、地域における「コミュニティサービスセンター」としての機能を強化する。
- ③東北福祉大学と連携を強め、福祉教育や人材養成に努力し、社会福祉の新たな方向と実践によって裏打ちされた理論や方法を生み出すための調査研究活動を実施する。

「社会福祉法人東北福祉会」は、東北福祉大学が母体である。管理職を構成している中堅クラスは東北福祉大学の出身者であり、社会福祉協議会の出身者が多いように見受けられる。次に特別養護老人ホーム「せんだんの杜」の重点目標を紹介する。

- ①住民誰もが地域で自分らしく暮らしつつけるため、利用者主体の理念に基づき、いきいきと暮らすことができる支援とは何かを常に探求し、その具体化を図る。
- ②積み重ねて来られた自宅や地域での「自分らしい生活の基礎」を支援するためにチームとしての情報を共有するシステムを構築する。
- ③職員の資質向上のための日々の実践の中で理念を具体化し、実践する能力を高めることを目的に研修計画を策定し、実施する。

「積み重ねて来られた自宅や地域での自分らしい生活の基礎を支援するためにチームとしての情報を共有するシステムを構築する」という重点目標が、小規模・多機能サービスの地域展開となった。

「せんだんの杜」の小規模・多機能サービス拠点は、各小学校区に展開している。建物は、一般の民家や店舗を賃貸で借りて、改修をして使用している。その中で「中山小学校区」に展開した小規模・多機能サービス拠点を紹介したい。

①中山の家1

- ・サービス：通所介護（痴呆）（介護保険）
開所日及び時間：月曜～金曜 9:00～17:00
利用料：介護保険利用料＋昼食代 400 円／日
利用者数：4～6 人／日
要介護度：要支援～要介護 5
- ・サービス：訪問介護（介護保険・自主事業）
開所日及び時間：24 時間 365 日
利用料：介護保険利用料（介護保険）、1,300 円（自主事業）
利用者数：20 人／日
要介護度：要支援～要介護 5

②中山の家2

- ・サービス：通所介護（一般）（介護保険）
開所日及び時間：毎日 9:00～17:00
利用料：介護保険利用料＋昼食代 400 円
利用者数：4～5 人／日
要介護度：要支援～要介護 5
- ・サービス：訪問介護（介護保険・自主事業）
- ・サービス：ナイトケアサービス（自主事業）
開所日及び時間：毎日 9:00～17:00
利用料：4,100 円／日（朝・夕 2 食付き）
利用者数：1 人
要介護度：要介護 3
- ・サービス：居住（自主事業）
開所日及び時間：毎日
利用料：150,000 円／月
利用者数：3 人
要介護度：要支援～要介護 5

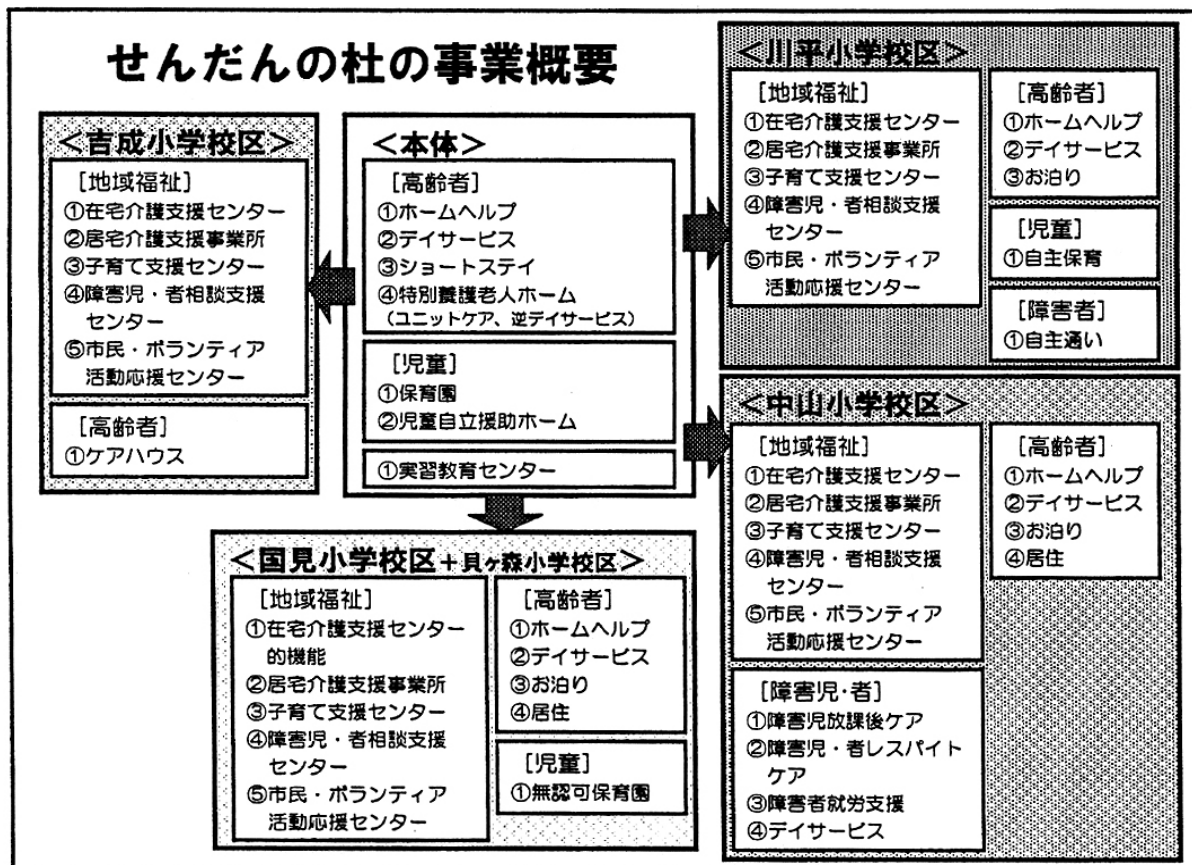


図 8-5 「せんだんの杜」と小規模・多機能サービス拠点

③ひまわりの家

- ・サービス：特別養護老人ホーム入居者の地域生活体験の家（自主事業）

開所日及び時間：毎日 10:00～18:00

利用料：なし

利用者数：3人／日

要介護度：要介護1～要介護3

④よりみちの家

- ・サービス：ショートステイ利用者の地域生活体験の家（自主事業）

開所日及び時間：毎日 10:00～18:00

利用料：なし

利用者数：3～5人／日

要介護度：要支援～要介護5

⑤中山2丁目の家

- ・サービス：障がい児の放課後ケア（補助事業）

開所日及び時間：月～金曜 10:00～18:00

利用料：500円／時間、おやつ50円／回、送迎500円／件、登録料12,000円／年

利用者数：13人／日

- ・サービス：レスパイトケア（補助事業）

開所日・時間：24時間 365日

利用料：500円／時間、送迎500円／件

登録料：12,000円／年

利用者数：1～2名／日

⑥街角サロン「もうもう亭」

- ・サービス：居宅介護支援（介護保険）

開所日・時間：月～金曜 9:00～18:00

利用料：なし

利用者数：4人／日

- ・サービス：高齢者、子ども、障がい児・者、地域福祉・ボランティアなどの総合相談センター（自主事業）

開所日・時間：月～金曜 9:00～10:00

利用料：なし

利用者数：5～6人／日

- ・サービス：障がい者の働く拠点（自主事業）

開所日・時間：月～金曜 9:00～18:00（就労支援）

利用料：なし

利用者数：2人

3) 分析・考察

「せんだんの杜」は、特別養護老人ホームのユニットケア施設機能の取り組みを行いながら、在宅生活を継続している利用者や近隣地域で支援の必要となった高齢者について、特別養護老人ホームに移り住まないで、住み慣れた地域の中で、これまでの近隣・友人関係や家族との関係を保ちながら生活を継続するために「通って、泊まって、自宅に来てくれて、いざとなったら住むこともできる」サービス拠点（小規模・多機能ホーム）作りを進めて来た。

「せんだんの杜」の小規模・多機能サービス拠点は、各小学校区に展開している。建物は、一般の民家や店舗を賃貸で借りて、改修をして使用している。これら賃貸や改修に関わる費用は、2000年4月介護保険制度施行以降、全国にある大方の特別養護老人ホームは、収入の面でかなり予算上余裕が出た。「せんだんの杜」は、余裕が出た費用を小規模・多機能サービスの拠点整備に充てた。一部の特別養護老人ホームがオーナー施設長の高級車に費用を充てたとは大違いである。

こうした事業戦略を貫徹できたのは、管理職にオーナーや行政の天下りがいなくて、東北福祉大学が母体の上に管理職クラスが社会福祉協議会出身でコミュニティケアを十分に熟知していたということが大きかったのではないかと思われる。

8-4. 桃生町と小規模・多機能サービス

「せんだんの杜」が桃生町に展開する小規模・多機能サービス拠点「せんだんの杜なかつやま」は、桃生町から委託されたものである。桃生町は、宮城県の中にあり、仙台市の北側に位置し、石巻市の西側に位置する。本章では、はじめに桃生町高齢者保健福祉計画（介護保険事業計画）について紹介し、次に小規模・多機能サービス拠点「せんだんの杜なかつやま」を紹介したい。

1) 桃生町高齢者保健福祉計画（介護保険事業計画）（表 8-2）

桃生町の総人口は、2002年度で8,600人余りである。高齢率は26%におよび、全国平均よりかなり高いと言える。要介護・要支援者は269人いて、85%くらいの人たちがサービスを利用している。桃生町の高齢者人口一人あたりの在宅及び施設費用額は、いずれも宮城県内の平均額を上回っている。在宅系サービスと施設系サービスの総費用の比較を行った場合、概ね在宅4割、施設6割となる。施設系サービスの大きさが介護保険財政を引っ張っているものと思われる。現在、桃生町の基準月額介護保険料は、3,040円である。

桃生町は高齢者保健福祉計画を作成する際、三つの基本理念を固めた。一、自分らしく、輝く基盤づくり（生き生き）、二、行来きして、共に輝く基盤づくり（行来き）、三、自分を活かし、地域で輝く基盤づくり（活き活き）の三つである。桃生町は、「生き・行来・活きする地域社会」づくりを目指す理念のもとで、高齢者保健福祉計画を作成した。施策体系図の中に「地域分散型サテライトケアの推進」が入っている。この地域分散型サテライトケアの推進が、桃生町における小規模・多機能サービス拠点の地域展開となる。

2) 小規模・多機能サービス拠点「せんだんの杜なかつやま」(図 8-6)

「せんだんの杜」が桃生町で運営する特別養護老人ホーム「ファミリオ」の小規模・多機能サービス拠点として、「せんだんの杜なかつやま」がある。仙台市青葉区に展開する「せんだんの杜」小規模・多機能サービス拠点との違いは、民家改修型ではなく、国・県・町からの施設整備費により建物を新たに建設していることである。施設整備費の区分は、国 1/2、県 1/4、町・法人 1/4 である。桃生町が「せんだんの杜」の負担分 1/4 に補助を出しているのが、注目される場所である。総工費 1 億 2000 万円で、建物は建てられた。

サービスは、グループホーム、デイサービス、ホームヘルプサービス、ナイトケア、相談コーナー、学童保育、地域の集会所となっている。「せんだんの杜なかつやま」のキャッチフレーズによれば、通って(デイサービス)、家に来てくれて(ホームヘルプサービス)、泊まって(ナイトケア)、いざとなったら住むことができる(グループホーム)、子どもたちも(学童保育)、お気軽にどうぞ(相談コーナー)、ご利用下さい(地域の集会所)となる。この中で、デイサービス、ホームヘルプサービス、グループホーム、相談コーナーは介護保険事業で、ナイトケアは自主事業となる。総面積は、558.93 平方メートルの建物である。

職員は非常勤を含めて 13 人となる。介護支援専門員を含むソーシャルワーカー 2 人、ケアワーカー 10 人、調理 1 人である。ソーシャルワーカー 2 人のうち 1 人は、学童保育を担当している。2004 年 1 月現在、利用者の内訳は、デイサービス 1 日あたり 10 人、グループホーム 1 ユニットで 8 人、ナイトケアは 1 箇月 3~4 人である。また、介護支援専門員の担当利用者数は、25 人となっている。

3) 分析・考察

桃生町のような人口 8 千人余りの町に小規模・多機能サービスを展開できたのは、桃生町高齢者保険福祉計画の理念と介護保険財政が施設給付に傾いていることによるものと思われる。また、宮城県では知名度の高い東北福祉大学を母体とする社会福祉法人東北福祉会「せんだんの杜」が仙台市青葉区において、小規模・多機能サービス拠点を展開していた先行実績を生かして、同様のシステムを桃生町が高齢者保健福祉施策に取り入れたことになる。

但し、仙台市青葉区に展開した小規模・多機能サービスは、民家・店舗を賃貸で借りて改修して施設を使用しているのに対して、桃生町は、グループホームを組み込んだ小規模多機能拠点として、1 億 2000 万円の総工費をかけて施設を建設している。コストは、桃生町の方が高いと言える。しかし、被保険者の保険料 50%、公費 50%で運営している介護保険財政は、65 歳以上の第 1 号被保険者が払える保険料は、おのずと上限がある。いつまでも保険料を値上げしていいというわけにはいかない。

桃生町の小規模・多機能サービス拠点は、施設整備等多額な金額を要したが、サービスを運営する介護保険財政を考えると、これ以上施設給付に傾かないように抑止する機能を

果す方策となるであろう。2003年度の厚生労働省による介護報酬改定では、施設サービス利用者は、要介護度4・5を対象とするよう政策誘導された。将来的に要介護度1～3は、小規模・多機能サービスを利用して、住み慣れた地域で生活することになる。

8-5. おわりに

厚生労働省が目指す2005年度以降の政策は、介護保険制度と障がい者支援費制度を統合化とポストゴールドプランである。具体的な施策は、施設と在宅サービスを分けるものではなく、ユニットケア施設機能、地域包括ケアシステム、小規模・多機能サービス拠点を繋げた施設サービス、在宅サービス全てを連続性のある包括的な地域ケアシステムとして総合的な地域展開を政策化するものである。今後、小規模・多機能サービス拠点整備等を政策化、予算化されていくものと推測する。

その先駆的な事業として厚生労働省老健局が注目したのが、「せんだんの杜」の実践である。在宅生活を継続している利用者や近隣地域で生活支援の必要となった高齢者について、特別養護老人ホームに移り住まないで、住み慣れた地域の中で、これまでの近隣・友人関係や家族との関係を保ちながら生活を継続するために「通って、泊まって、自宅に来てくれて、いざとなったら住むこともできる」サービス拠点（小規模・多機能サービス拠点）作りを進めて来た。

「せんだんの杜」の小規模・多機能サービス拠点は、仙台市青葉区において、各小学校区に展開している。建物は、一般の民家や店舗を賃貸で借りて、改修をして使用している。これら賃貸や改修に関わる費用は、2000年4月介護保険制度施行以降、「せんだんの杜」は、収入の面で予算上余裕が出たので、その費用を小規模・多機能サービスの拠点整備に充てた。

こうした事業戦略を貫徹できたのは、経営者や管理職にいわゆるオーナーや行政の天下りがいなくて、東北福祉大学が母体の上に管理職クラスが社会福祉協議会出身でコミュニティケアを十分に熟知していたということが大きかったのではないかと思われる。この意味で小規模・多機能サービスの拠点展開で最も大切なのは、コーディネーターの役割を担うスタッフの専門性と資質であるといえる。

<引用文献>

- 1)小規模・多機能ホーム研究会編、香取著（2003年）「小規模・多機能ホームとは何か」筒井書房、pp36～45
- 2)前掲 1)高橋著、pp10～19
- 3)前掲 1)高橋著、pp10～19

<参考文献>

- 1)富山県民間デイサービス連絡協議会編（2003年）「富山からはじまった共生ケア」筒井書房
- 2)筒井書房編集部（2003年）「小規模・多機能ホームのよさ、大解剖」「季刊痴呆性老人 研究」vol.9 筒井書房
- 3)高齢者介護研究会編（2003年）「2015年の高齢者介護」法研
- 4)桃生町（2003年）「ゆいっこがいきづくまちづくり（桃生町高齢者保健福祉計画）」
- 5)社会福祉法人東北福祉会せんだんの杜（2003年）「せんだんの杜の実践概要」

沖縄NPOセミナーにみる「NPOもあいバンク」の可能性

杉岡 直人

2004年2月22日に沖縄で開催されたNPOセミナーの取り組みについて紹介しておこう。主催は、沖縄県NPOプラザ（沖縄県）、那覇市NPO活動支援センター（那覇市）、沖縄県ボランティア・市民活動支援センター（沖縄県社会福祉協議会）である。沖縄県としてもNPOに関する支援方策を検討し始めていることがきっかけで、NPO関係者にプログラムを任せた事業がこのセミナーとなった。

呼びかけ文には、「市民の想いが力になることを実感する30日！自分自身で解決できることもあれば、仲間とともに解決できることもある。「私」寄りのまちを社会を私たちをデザインしませんか」というNPO月間が展開した。呼びかけ文をみると、「NPO月間の趣旨」として、「NPOやボランティア団体などの活動は、市民が社会の課題を発見し主体的に取り組む活動です。県内には、沖縄県NPOプラザ（沖縄県）、那覇市NPO活動支援センター（那覇市）、そして沖縄県ボランティア・市民活動支援センター（県社協）の3ヶ所に市民活動を支援する機関が設置されています。各機関とも、ボランティア・NPO活動を支援し、市民の社会参加を促進していくこと、市民の視点で協働社会を形成していくことを目的に、NPO活動を支援するセミナーや講演会を開催しています。今年度は、効果的な広報及び啓発、支援機関のネットワーク化を目的として、各機関が連携して、1月から2月の期間を統一的に「市民の力・NPO月間2003」として実施します」というものである。

月間予定は、講師も東京・北海道と全国から集めており、盛大にやろうという県社協と沖縄NPOプラザの意気込みが認められる。

◇NPO活動支援セミナー ①ボランティアとNPO ②ボランティア・コーディネーション〈県社協〉

・参加者～①一般県民、ボランティア団体・NPO、市町村社協：100名

②ボランティア団体・NPO、市町村社協：60名

・講師～下澤 嶽 日本ボランティア・コーディネーター協会理事

◇那覇市NPO講座 Part5：「コミュニケーションのデザイン」〈那覇市〉

・参加者～NPO活動をしている方：30名

・講師～古賀 桃子 NPO法人 ふくおかNPOセンター代表

◇那覇市NPO活動支援基金応募説明会〈那覇市〉

・参加者～那覇市に関わる事業を計画しているNPO

◇那覇市 NPO 講座 Part 6 : 「資源調達デザイン」 <那覇市>

- ・参加者～NPO 活動をしている方：50 名
- ・講師～田尻 佳史 NPO 法人 日本 NPO センター事務局長

◇NPO 支援バンク（フォーラム、情報交換会） <沖縄県>

NPO が活用しやすい資金調達の社会的な仕組みづくり

- ・参加者～一般県民：150 名
- ・講師～NPO 法人 北海道 NPO バンク

◇社会人のためのボランティア活動講座 <県社協>

第 1 回講座（2/10）『障害のある方とともに：地域で暮らす、地域で生きる』

第 2 回講座（2/17）『世界に誇れる沖縄の自然環境：私たちができること』

第 3 回講座（2/24）『女性への暴力に取り組む：被害者支援の現場から』

- ・参加者～一般県民：各 20 名
- ・講師～第 1 回講座 高良 千春 NPO 法人 ふいーるど・ばわー
第 2 回講座 田中 幸雄 NPO 法人 沖縄海と渚保全会
第 3 回講座 強姦救援センター・沖縄（REICO）

※会会場は、いずれも沖縄県総合福祉センター（那覇市首里石嶺町 4-373-1）

NPO バンクに関する課題は、どこにでもあるというより、沖縄に必要な課題を解決するために必要な組織をつくるという姿勢がなければ安定した活動を期待することは難しい。第一に NPO 支援バンク＝NPO が活用しやすい仕組みづくりであり、NPO 支援という発想は、行政の立場から公私協働をもとめる発想にほかならないため、NPO サイドからとらえ直す必要がある。行政の支援策として NPO バンクをつくる場合、行政からの資金（出資）は期待できるが、北海道 NPO バンクがそうであるように、理事会の取り組みとして運営中心にエネルギーが投入され、市民や NPO 団体の力で出資金を集めて融資をおこなう原資を確保するという基本的な課題に対して、なかなか具体策が生まれにくい。

実は、この問題に関して、歴史的な経緯をみると、沖縄には、相互扶助の伝統が金融システムに影響を与えるほどのインフォーマルなユニットとしての仲間集団が形成される文化をみることができる。それは、「もあい」という文化であり、「もあい」は、本州資本をはじめとする大手銀行の進出を困難にしており、都市銀行の数も実績も県の人口に比較して少ないことが指摘されており、「もあい」は地下経済のようなダイナミックな展開をみせている。模合（もあい）というのは、沖縄に定着している古くて進化しつづけている金銭的相互扶助システムといえ、仲間として会ができるとメンバーが定期的に集まって一定の金額を出し合い、その集まったお金で、順番にゴチになったり、順番に集まった資金を受

け取る（最後は、皆おなじお金を受け取るように、一巡するまで同じ人はお金を受け取れない仕組み。お金をとる人をクジや入札で決めるなど、模合（もあい）ごとにいろいろ取り決めがある。農家のもあい、高校の卒業生仲間のもあい、自営業仲間のもあい（こうなると1回50万レベルもあるので、受け取る資金も1000万クラスになる場合もある。あるときは、集まったお金を受け取ってドロクしてしまい、もあいが壊れることもあるという。歴史的にみると無尽講や頼母子講という内容に近い。この背景には、戦後の沖縄で、金融機関の整備が遅れたことが、あげられるということだが、紙くずになった戦後通貨改革で、自分のお金を自分たち信じ合える仲間を守ろうという意識が強いと思われる。現在は、一回に出す金額も一万円とか二万円。親戚同士や、職場仲間や友達のコミュニケーションの場として気軽に楽しむ模合（もあい）が多い。何か月かに一度、数万円の臨時収入があるのは、楽しみがあるということであろう。実際のところは、積み立て預金の前どりシステムであるから順番に大金？がすぐ使えるというところに強みがあるし、仲間であれば、きちんと積み立てできるというものである。

結局、もあいの精神は自立互助であり、自主解決をお互いのリスクと楽しみの共有として実現するものなので、バンクの基本は、資金を必要としている関係者が出資をおこなうことで第一義的な課題をクリアするということである。自分たちが必要としている資金をどこからか出してもらって解決しようとするならば、自助努力は介在しないことになる。この問題は、先行している北海道 NPO バンクにも指摘できることであり、必要だろうという発想でお節介？を先行させ、あとから「出資をして事業組合に参加しましょう」という呼びかけは、他人事への協力というスタンスを生み出してしまう。その意味で、先行させるのは、NPO の乱立と経営に対する認識を高めて、事業体としての NPO を自覚できる団体を拡大し、連帯組合としての特徴をうながすことである。

もあいの発想は、NPO によく似ている、というより、自主&互助という精神において、連動しているといえる。いつも新しい仲間を見つけて、もあいは増殖しているので、やみくもに古い人間関係を維持しようとしているわけではない。同士の確認をする場であり、仲間が仲間を引き込んでいく。あきらかに共同体ではなくアソシエーション（意思のある人々の連合）になっている。お金がからむ NPO の問題は、もあい文化のなかで、すでにルール化されているといえる。他の地域でも、もっと「もあい」を考えるつどいをやるのが大事である。仲間でありつづけることは、仲間をつくったり見つけたりする以上にエネルギーを必要とするものであるが、そこに負担をもちこむことで強い連帯主義が作り出されている。閉鎖的な要素もあるが、アソシエーションは、元来、開放的であり、出入り自由な組織であることが特徴である。

NPO バンク設立構想の動機は、それほど面倒なものではなく、ボランティアグループが事務所の借り上げ、取得問題や寄付を集めにくいという問題を解決することができるのではないか、という素朴な見通しに立ったものである。さらにいえば、こじんまりした組織というイメージをもつボランティア団体が法人格を取得することで、明るい未来が開ける

というのが NPO 法の登場に対する期待であった。いまや約 16,000 以上の団体が NPO 法人の認証を受けて、増加を続けている。しかし、実際には多くの団体は、資金不足・運転資金不足のために苦しい運営状況にある。

お金を集めて貸すというのは、これまでは利益社会の特質であったが、これからは必要な団体に必要な時に利用しやすい資金提供をおこない、返済を繰り返すことで、市民と行政・企業という NPO 支援に関係するものすべてがお互いに連携して、評価を高め信頼を創造する社会に参加できることになる。NPO バンクの事業は、NPO サポートセンターの活動にも波及効果を与え、NPO の経営やマネジメント支援にのりだすことになるといえる。

最近は、「協働」のキーワードが多くの自治体で使われているが、肝心なことは、市民エネルギーが新しい公共視点に立って行政を含めた協働を展開してコミュニティの活力を高めていくことにある。NPO は、公共的サービスの提供主体となり、それは市民のアイデアで豊富な公共メニューが開発されるものである。

福祉NPO法人の現状と課題

杉岡 直人

10-1. 安くて質の高いサービス？

介護保険の導入後、多くの人々がケアサービスを購入するようになりつつある。消費者としてはデフレ社会の生活体験から、どんなものでも安くて質の高いサービスを希望するようになりつつある。このことは、サービス提供者にとって、きわめて大きな変化を要求されることにむすびついている。高い専門性をもつケアワーカーを確保しながら安いサービスを提供することは、専門家を安く雇うことになるか、税金等で負担をして利用負担を安くするという方法につながる。結局のところ、安くて質の高いサービスを求める消費者ニーズにこたえるという現代の市場社会の基本原則にどう対応するのか。当然のことであるが、ケアサービスに関して価格は安いですが質も悪いということになれば、人権を軽視したり、サービス利用者の泣き寝入りを前提にすることになる。

介護保険制度は、介護の社会化を推進するために市場型サービス提供システムの導入を図りサービス供給の多様化を実現することを意図している。つまり、よりよいサービスを提供する競争原理の下で消費者としてのサービス利用選択によってサービス提供者の質も改善されるという前提に立つ。しかし、この前提に対する疑問も登場している。介護サービスにおいては、多くの人々は基本的に依存せざるをえない立場におかれているため、普通のマーケットにおける選択場面と異なり、サービスに不満があっても簡単にサービス供給者を取り替えたり、利用(消費)をやめるわけにもいかない。いわゆる「逆選択」が生じやすい。実際、ケアプランの作成者(介護支援専門員)の独立性が同一法人に所属するケースが多いため選択が実質的に限定されることや過疎地域のような供給主体が限定される地域での逆選択が指摘されている。競争のないところに「質の向上+価格の安さを実現するシステム」を期待することは難しい。この問題に解決を与える？のが福祉NPOである。

福祉NPO法人(以下、福祉NPO/介護NPOと称する)の課題は、市場社会の常識「消費者を満足させるのは、高くて質の良いサービスか安くても我慢できるそれなりの質を維持するサービスのどちらかである」という課題に応えようとする。福祉NPO法人の事業内容は、大きく介護保険事業とそれ以外の事業に関する多様なサービス提供から構成される。福祉NPOが提供するものは、介護保険サービスにおける訪問介護、居宅介護支援、通所介護あるいは痴呆対応型共同生活介護(痴呆性グループホーム、以下グループホームと称する)などと介護保険対象外の事業を含んだ活動である。介護保険外事業の主なものは、配食サービス、いきいきサロン、外出支援(移送サービス)、デイサービス(ミニデイ・宅老ふくむ)、福祉機器・用具の貸与または支給、安否確認(友愛訪問)、軽度生活援助事業などである。ここで、介護NPOと福祉NPOとの区別についてふれておくと、福祉NPO

には、福祉問題の啓発、権利擁護、福祉オンブズマン活動、高齢者のための住宅斡旋、ニーズの発見とサービスへの橋渡し、移送サービス、配食サービス、リハビリテーション、ケアプラン支援、アドボケート、児童虐待防止、高齢者虐待防止、DV 防止活動なども含めて考えてよい。

民間福祉サービスの展開が本格化する中で、組織の整備されている財団法人（福祉公社）や、社会福祉法人（社会福祉施設や社会福祉協議会）あるいは本格的な株式会社・有限会社による福祉サービス供給に伍して福祉 NPO が成立と存続の基盤を築くことは容易ではない。しかし、都道府県・内閣府から認証を受けて NPO 法人化する団体は毎年、確実に増加しサービスに取り組んでいる。その基盤＝根拠は何だろうか。NPO を立ち上げようとする人々の単なる思いつきか、NPO 法人なら成功するという幻想にとらわれているのか。

10-2. 実態としての福祉 NPO

実態としての NPO を内閣府のホームページで公表されたデータを参考にみることにする。2004 年 3 月 31 日現在で、認証をうけた NPO 法人は 16,160 で、これまでの申請受理件数は総数で 17,675 団体となっている。NPO 法の施行から 5 年間足らずでこの実績が達成されていることからすると年間平均で軽く 3,000 団体が認証を受けていることになる。この躍進ぶりを単に一時的なものみなすことはできない。認証数の多い都道府県をあげておくと、

東京都 3,248、大阪府 1,290、神奈川県 945、千葉県 619、北海道 589、福岡県 507、兵庫県 521 などとなっている。

活動種類別にみると、

保健・医療・福祉分野 8,512 (58%)、社会教育分野 6,955 (47%)、まちづくり推進 5,742 (39%) となっている。

いわゆる福祉 NPO が一番多い結果となっているのは、地域生活の中で、具体的なニーズとサービスを個人単位でマッチングする機会が他の NPO 法人に比較して多いためである。したがって、児童、高齢者の問題が拡大するにつれてサービスの供給体制が強化されるという関係がみられる。

福祉 NPO の特徴について、野口ら（2000、3-4）は、

- ①生活者の視点から出発した組織であること、
- ②自己責任性と限られた資源の効率性重視、
- ③競争原理の介在、
- ④私発の活動の多彩さ、
- ⑤最大公約数に拘束されないこと、を指摘している。

肝心な問題は、資金力や財政内容であるが、2000 年 6 月に経済企画庁国民生活局から出された『特定非営利活動法人の活動・運営の実態に関する調査』によると・会費・入金収入がある法人は 90.6%であり、200 万円未満が 66.3%を占めている。特定非営利活動

における事業収入のある法人は 69.1%となっているが、200 万円未満の割合が一番多く、全体の 22.4%を占めている。また NPO 法上の収益事業収入がある法人は 18.1%であり、8 割以上の法人では収益事業収入がない。また、「収益事業がある」と回答した法人の 63.5%が 200 万円未満である。したがってまだまだ展望を強調できる段階にはなく、税制問題で議論されているような優遇状況にはない。

こうした財政事情の厳しい NPO 法人のなかにあつて、福祉 NPO は介護保険事業のサービスを提供することで他の NPO よりも事業規模を拡大する機会に恵まれている。雇用創出の視点からみても地域の潜在的な労働力であるヘルパー資格取得者や介護福祉士資格取得者の雇用機会を提供でき、かつ弾力的な雇用条件の中で、「働きたいと思うだけ働き、事業所として無理な拡大（ニーズに合わせて雇用確保や勤務条件強化を指示することなど）を行わないという方針」（NPO 法人ホームヘルパーノア代表澤出氏談）を維持できるのも福祉 NPO の特徴である。

10-3. 介護サービスに取り組む NPO

関係者の話を聞いてみると多くの NPO は、ボランティア 2、3 人の素朴な動機から出発している。NPO 法の成立や介護保険制度の施行は、有償ボランティアによるサービスをケアサービスビジネスへ転換させる上で大きな転機となった。そして、事業を展開できることで、ボランティア活動における拠点や人的余裕も生まれてきたといえる。

ボランティアから NPO への転換はまさにこれまでの市民活動の歴史からすると革命的なものであり、それは論理的必然性を示している。つまり、ボランティアは、気のあつたものが仲間を募って活動に取り組むことによってスタートする。しかし、毎日あるいは毎週活動に従事しなければならないとなれば、自由意志にもとづくボランティアには、それほど時間のある人ばかりいるわけではないので、有償サービスで対応するものが多くなる。市場サービスよりは安く、参加する個人にとっても感謝される内容を実現したいというときに、NPO 法人への道が開かれていく。

高齢者や障害者あるいは子どもに関する福祉サービスは、決まった時間や曜日に活動しなくてはならないものが多く、「できるときに、できることを」というボランティア観では通用しない。

したがって、福祉 NPO 法人は、ボランティアの発展型とみなすことができる、つまり確実なサービスの提供を実現するための手法とあってよい。実は、福祉 NPO 法人は、法人であるというところにポイントがあり、NPO にウエイトがあるわけではない。NPO を強調するだけならボランティアも NPO に含まれることが多いからである。では、法人であるということは、どんなメリットがあるのか、評価すべき点があるのか。いうまでもなく、社会的責任を果たす活動にとって必要なものは、信頼である。確実なサービスの提供と事業体としての組織力の保証（資金調達における信用力）があげられる。

10-4. 介護NPOの事例

ここで紹介するのは、コミュニティに根ざした普通の市民の身の回りから始まる NPO の可能性を拓き、福祉 NPO が地域貢献＝社会貢献の活動へ結びついていることを示す事例である。札幌市厚別区にあるホームヘルパーノアとデイサービス花梨を経営する澤出氏に取材した。住宅街の空き家を借り上げ、事務所とデイサービスのスペースを確保し、訪問介護をおこなう。1999年5月に3人の有償ボランティアではじまった活動はNPO法人設立をへて5、6人の利用者を対象にしていたが、当初から介護サービスのプロとして活動し、報酬も明確にしていくことを意識した運営を基本としてきた。介護保険制度を契機にケアマネジャーを増やし3人体制とし、ヘルパーも登録40名を越えている。そのほかにデイサービスのパートとして10人が働いているから、常勤職員10名をあわせた月平均の人件費は350万円を越える規模となっている。職員には労災をはじめ各種保険等をかけ待遇に留意している。サービスエリアは、居住区以外にも広がっており、利用者は150名を越えている。なるべく他の事業者任せられるものは、紹介して調整と連携を図るようにしている。カンファレンスや職員の研修にも投資をしており、レベル向上を図っている。課題は、□NPO法人として、正しく理念を理解する後継者をインターンシップのようなシステムで学生等を受け入れて養成すること、□重度の利用者が増加しており、医療関係者（医師）との連携が必須となっているがなかなかルートがないことで苦勞している、□JAや生協とのワーキングネットを形成すること、であるという。

10-5. 結論：福祉NPOの可能性と課題

1) コミュニティビジネスを成功させる福祉NPO

コミュニティビジネスとは「今まで地域に眠っていた労働力や技術・経験などを生かして、利益は大きくなくても、地域の需要を満たして無理なく続けられる小規模の事業活動」である。ミニデイサービス、配食サービス、訪問介護、移送サービスをはじめ、地域社会で生活する人々のニーズは多様で変化し、かつ複合的な要素を含んでいる。福祉NPOは、ボランティアではなく「介護のプロとしての仕事を通じて、利用者とサービス提供者の絆を強め互いに尊重しあう人間関係を守る」（介護NPO代表、澤出氏ほか）加えて、「ボランティアにも参加協力することをスタッフとして受け入れる条件にしている」（同上）というミッションが明確である。

こうした活動は、自分が生活する地域の人々を対象にして小回りのきく活動を推進してビジネス基盤を形成しようとする試みであり、これは、ワークシェアリングを促進するとともに、これまでの雇用市場では除外されてきた子育て中の主婦、高齢者や障害者に働く機会を提供することを可能にしている。そして職住近接型の働き方が見直されることは、地域社会の再生にもつながるものとなっている。NPOの関係者は、「福祉サービスにおけ

る地産地消の実現」(小さな手：清野氏)と称して、「介護 NPO が地域に根ざしてがんばることで介護保険報酬が地元落ちる。それをうまく利用して地域が必要とする介護力を向上させる。よりきめのこまかいサービスの提供で地域に還元することができる：NPO 法人小さな手常務理事清野光彦氏談：『えぬぴおん』第 3 号、2003：50—51 頁より」と主張している。

2) グローバルとローカルの統合

福祉 NPO は、非営利的の特徴であるミッション [使命] にもとづく福祉活動であり、ローカルな基盤をもつ活動でありながら、一方で、普遍性を強調するものであるところに特徴がある。企業活動に対応させると系列化やフランチャイズというイメージが先行するが、参加と責任を極大化させるためには、むしろ単位地域ごとに独立していた方が効率的である。しかし、マネジメントや運営資金、拠点施設の確保や維持費という問題には、厳しさがある。そこは参加社会の建設と市民民主主義の発展が社会価値として普遍的に重視されるという前提において、公的責任に関わる領域を作り出すのでありまた、あるばあいはコーポレートシテズンシップ (企業市民) として、利益を共有する道が模索されることになる。類似の話題としては、若者のボランティア活動に対する新しいスタンスとして「やりがいのある活動」に参加して、なにがしかの報酬も得るというアルバイト的な要素を含む「ボラバイト」観念の登場と発達もこのような文脈でみると定着の可能性は NPO 活動と連続性を持つ点で、理解できる。

3) 地方自治体の健全度をあらわす NPO のバロメーター

地方の時代を迎えている今日、自治体と住民のパートナーシップの重要性がいわれているが、住民活動の活性化を促進することを課題とする自治体にとって、もっとも頼りになるのは、組織力のあるまちづくり集団としての NPO である。専門家がいて、ボランティアがいて、寄付が集まるパワー集団としての NPO は、これからの雇用の創造を実現し、ワークシェアリングを可能にするツールとなる。

行政の健全度が、NPO の輩出水準によって計られる時代は近いはずである。NPO を立ち上げられない自治体は、住民の協力も十分活かすことができない。知恵と資金と人材を幅広く結集した組織作りは、非営利でまちづくりに貢献する NPO においてこそ可能である。あらゆる市民を受け入れることが可能な組織である。信頼される自治体は NPO の協力が期待できるし、不健全な行政運営は NPO によって是正されていく。この NPO の魅力を理解し、活用できる行政と住民が 21 世紀の地域社会を創造する。

<初出原稿>

慶應義塾大学出版会『教育と医学』7月号 2003年 所収

<参考文献>

小林雅彦編（2002）『地域福祉の法務と行政』ぎょうせい

杉岡直人（2001）「市民民主主義にもとづく福祉トライアングルの構想」『社会福祉研究』
80号 41-46頁

杉岡直人・山口康夫監修（2003）『介護トラブル相談ハンドブック』新日本法規

杉岡直人（2003）「地域通貨の流通実験からみる地域福祉の公共性」『地域社会学年報』15
集 20-43.

杉岡直人（2003）「地域福祉推進と自治体行政の新たな役割」『地域福祉研究』31 1-10.

杉岡直人他訳（1997）『コミュニティケアハンドブック』ミネルヴァ書房

子どもの居場所とステイクホルダー理論

小川 幸裕

11-1. はじめに

住み慣れた地域で豊かに共に生きることは多くの市民の願いであるが、「障がい」があるために、または「不登校」や「引きこもり」などの様々な理由から、地域で理解を得られず周囲の関係の中で悩みや苦しみを抱え、自分の居場所を見失っている子ども達、青年たちが地域の中に多く存在することが課題となっている。

しかし、そのような市民の声が行政に届くことは簡単ではなかった¹。行政のこれまでの態度は、法律や制度に市民の要求を照らしあわせ、「できません」と答えるところであった。その結果、市民の声は打ち消され、まして行政との協働とは程遠く、お互いが対立することもしばしばであった（行政のかたち主義と市民の思い主義は当然対立をするだろう）。少なくとも、市民は思いを形にすることを直ちに行政に望んでいるのではなく、まず自分たちの声や思いに耳を傾けて欲しい、また地域の現状を知って欲しいのである。しかし、行政は求められたことにできるかできないかで応えてしまう²。また、それぞれの主体が自己を確立し、相互に認識と理解の上に立ち、共有の目標を持ち、対等性、公開性が確保されていることが基本となるが、これまでは市民と行政の関わりにおいては、専門性、公共性、情報力、資金力などが様々な面で対等であることが非常に困難であった。

幕別町においても、このような状況は長年子どもの成長を支援し様々な問題に取り組んできた関係者や家族にとって深刻な問題となっていた。そして「この状況を少しでも改善し、子ども達・青年や困っている家族に生きていく糧のような居場所作りや活動をできるところから展開したい」という思いが少しずつ共感を呼びはじめた。そして、市民（当事者、専門職、地域住民）と行政（教育委員会）が集い「できることからはじめよう」を合言葉に、2003年4月「おかゆの会」が幕別町に設立された。

今回「おかゆの会」が設立され丁度一年を迎えることができた。会員の数も増え続け退会する者もいなく、会はますます活気付き活動は広がりを見せている。行政も話し合いだ

¹ 一番ヶ瀬康子・小林 博・馬場 清編（2002）は、「市民」が本当の意味で「市民」たるためには、また地域づくりを担う「市民」になるためには、どのような資質が必要か。「住民」が「市民」として実践すること、「市民」が持っているものは、価値感の違うものともネットワークを築こうとする「共生」の思想であり、また本当の意味で生活に根ざし、心のそこからの喜びや感動を伝える「文化」の想像力であり、人々の心を癒し、新たな活力を生み、さらに多くの人を結びつける「環境」を愛おしむ心であるとしている。

² 小笠原浩一編（1996）は、住民のニーズが行政に結びつかない理由として、人々は、自分の生活や生き方に何らかの支援をうける必要が生じても、状況を自立的、理性的に判断し、それを行政への具体的な要求として表現していく事は、簡単ではない。また市民や行政が、自分たちの抱える問題を実感するには一定の時間的な長さが必要であり、市民も行政も、過去の確定された問題への対応に集中しがちであるという。

けでなく、主体的に活動に参加し、協力を惜しまない姿勢を保ち続けている。なぜ、このように市民と行政が協働に向けて歩むことができたのであろうか。そこで本稿では、公私協働の視点から、おかゆの会の設立プロセスと現在までの活動を整理することを目的としたい。

11-2. 「おかゆの会」設立の経緯

1) 地域の実情を知る

北海道幕別町は、道東十勝の西方位置する人口 25,500 人、世帯数 9,800 世帯を有する街である。産業は農業が盛んでビート、小麦、あずきが生産され、最近では長いもにも力が入れている。幕別町には小・中学校併せて 13 校あり、一人でも特別な支援が必要な子どもがいれば、特殊学級を設置するなど教育に対して関心が高い町でもある。またパークゴルフ発祥の地としても有名な町でもある。

「おかゆの会」の声掛け人である北川氏は、幕別町で特殊学級の教員として子どもと向き合う日々を送っていた。北川氏は教員になり 10 数年経つ中で、

「もっと子どもが生き生きできる場所があるのではないか」という思いと、反面、規制の学校の枠内では対応できにくいという課題を抱えていた。

そして「なにか得たい」という思いから、「LD・ADHD 懇話会」を立ち上げ勉強を始め。関係者や障害を抱える親と学習会を重ねる中で、共に学ぶ親の姿から、今家で一人でいる子どもの存在に気づいていく。そして「自分の得た知識を、子どもに生かしたい、その実践の場が必要だ」という思いに到る。しかし、熱意はあってもそれを実践する場がなかった。

こうした状況の中で北川氏はある懇親会で、偶然隣に座った幕別町教育長と幕別町の不登校の現状と思いを語る場を得る³。そして、先進的な取り組みをしている芦別にある星槎国際高等学校の話で盛り上がり、2002 年の 7 月、教育長の薦めで「おかゆの会」の呼びかけの中心となった 5 名（教育長、行政担当者 2 名、北川氏、時森氏）の視察が実現していった。

星槎高校は広域性の通信制高校で、かつて不登校や引きこもりを経験していたり、「障がい」があるために周囲に理解されずに過ごしてきた人達が集う、廃校になった小学校を立て直しつくられた高校である⁴。そこで、生徒と先生が活動する場面に出会い、子どもたちの声を聞き、ここにたどり着くまでの生徒、先生の道のりに思いを馳せ胸が詰まる思いを

³ 教育長は以前は福祉畑で仕事をしていたことから、以前から不登校へ関心を持っていた。また、地元の学校に足を運び養護教員（時森氏）から情報を得ていた。後に視察メンバーに加わる時森氏は、日常的に教育長と学校現場について話す機会があり、ある程度教育長との関係が構築されていた。

⁴ 高校を訪問すると教育長が来てくれたということでもとても大歓迎をうけ、教育長はそこで行政が必要とされていることを感じ、来て良かったと実感したのであった。

抱く。また、十勝から朝 5 時半に起きて芦別まで通っている子どもたちの存在を知ることになり、町の現状が見えてくるのであった。

「おかゆ」という名前の由来は、視察の際に校長先生と交わした会話から来ている。「こんな字を知っていますか？『にんべん』に育と書いて「侷」これを、「いく」又は「かゆ」と読むそうです」という話と出会う。視察の帰りの道中、「人を育てる営み、そのようなイメージを広げるいい字だね」と、話は盛り上がり「幕別に帰って『おかゆの会』を作り、お粥でも食べながら夢を語り、出来ることから始めたいね。「十勝や幕別にはどのようなニーズと課題があるのか」。このような会話から、「おかゆの会」は動きはじめた。

2) 「まっく・ざ・まっく研究所」との出会い

その数日後、幕別町教育委員会が管理する「まっく・ざ・まっく研究所」（以下、「まっく」）を見てみないかという教育委員会の薦めに応じ、北川氏が見学に行くこととなる⁵。

そこで目にしたのは、帯広から車で 20 分と市街地から離れていそうで、離れていない場所に、大草原の小さな家のごとく十勝平野にぽつんと立つ白い三角屋根の民家であった。家の辺りにはよく手入れされた緑の芝生が広がり、加えて大勢の子どもや親が集まることができる広い駐車場付き（十勝は車社会で、公共交通機関の利用は少ないため重要な要素）。そして家の中には充実した家財道具が揃い、民家ならではの落ち着いた（使い込まれた）、アットホームな雰囲気ですぐでも入りやすい佇まいを醸し出していた。

北川氏は、この空間を見た瞬間「ここだ」と確信する。「ここだと子どもがいくら騒いでも、近隣に迷惑が掛からない。外で体をいっぱい使って遊べるし、勉強も出来るし、料理もできる。普通の家だからこそ、制限がほとんどない、子どもが生き生き出来るはずだ」。特に障害を抱える子どもにとって場所・空間はとても重要である。環境の変化は子どもに心身ともにストレスを与え、行動に大きな影響を与える。普段出来る関わりが、場所によって出来ないことが何度もあった。北川氏はそれをよく知っていた。

しかし、まっくを管理する教育委員会にはその素晴らしさが理解できなかった。そして、まっくを定期的に利用するための課題を提示してくるのであった。1つ目として、行政はまっくを従来「文化」的なものの拠点として利用しているため、子どもの遊び場として開放することに難色を示したのである。そこで北川氏は子どもたちが、油絵、粘土、折り紙、木工等の活動を行ないながら自分たちの作品をつくり、それを発表する場所として子どもたちの「アトリエ」というコンセプトを行政に提案する。次に行政は管理運営上の問題を取り出してくる。管理運営上の問題とは、冬の除雪や水道の問題、そして鍵をどのように管理するのかということであった。そこで北川氏はひらめく。「後援会組織のようなものを作れば、その問題について解決策をみんなで考えていけるのではないか」、きっと保護者の

⁵ まっくは、もとは民家でそれを町が買い上げて所有していた。それまで、吹奏楽部の合宿所や、親の相談室として平均月 3 日ほど使用されていた。おかゆで使用していくうちに、合鍵をもらい、花を植え、看板をつくるなど、おかゆ色に染まっていった。

力を借りられるはずであると思いつく。

そこで、北川氏は「すごいところを見つけました！」と当事者（保護者）に電話をかけ、そして次々にその他スタッフの確保に向け専門職（児童養護施設や子ども家庭支援センターの職員、保健師、大学教員など）を集め、9月に教育委員会2名、保健師、当事者、教員（北川氏、時森氏）で集まり話し合いを行うのであった⁶。第2回戦である

そこでは、幕別町における不登校の子どもへの対策について、周囲との関係の中で、生きにくさやつまずいている子どもたちへの放課後、休日の活動拠点について、義務教育終了後に行き場所のない青年のことが語られた。十勝の各市町村まで視野を広げた時、行き場のない子どもたちが生き生きと活動できる拠点を望む声が多く、それらは今まで子どもと向き合ってきた保護者や関係者の純真な夢でありロマンであった。こうして教育委員会は、当事者の思いに触れ、声を聴く。同時に課題であった除雪や水道の問題を「親がやるから大丈夫！」となんなく蹴散らすパワーを見せ付けられ、少しずつ変化していくのであった。

そして、これからより確実に歩みを進めていくためには、組織を立ち上げる必要があるとの意見が出される。それは堅苦しくならず、明るく・楽しく・夢が広がるような話し合いをつづけていくものでなければならず、継続が何よりも重要であると共通理解を図っていった。

しかし、依然として活動の拠点がまっくでないといけないのかが理解できなかった教育委員会は「まっく」の使用に難色を示し続けた。

このような中においても、まっくの魅力に取り付かれた保護者と専門職の勢いは衰えなかった。会が正式に立ち上がるまでも、12月、1月、2月、3月と毎月1回子ども達を集めてクリスマス会や子ども広場を計画し、開催するなどすぐに思いを行動に移していった。そして教育委員会の担当者も巻き込んでいった。共に活動する中で、子どもの姿や保護者の声、専門職の熱などを体感した結果、教育委員会の担当者もまっくの魅力に取り付かれていくのであった。人の思いが形になっていくことや「うねり」を共に実感することができ、当事者（保護者、専門職）と教育委員会は、相互理解を深め、今後の活動の足がかりとなった。

これまで、様々な人が様々な場所で様々な思いを胸に活動してきた。教育委員会が提供した空間により、これまでの思いが溢れだし、かたちになる瞬間でもあった。「思い」を入れる器を手に入れたことで、夢であった「おかゆの会」が形として具体化していったのである。

⁶ おかゆの会の原動力として参加していく当事者は、3年前から月1回「あいねぎの会」という障害児を持つ親の会を運営していた。その会の当初の目的は、「親が自分の気持ちを話せる場所の提供、親の居場所作り」であった。しかし、子どもが大きくなり、同時に親も年を取るなか、将来への不安が高まってきていた。そして求める情報も手に入れることができず、話しているだけでは物足りなくなり、「月一回もなくてもいいか」など、会を存続することを疑問視した意見も出始めるようになっていったこのような状況の中で、「あいねぎの会」はセルフヘルプグループとしての親の居場所や癒しの役割から、次のステップであった「子どもの居場所づくり」へと、あと一押ししてくれる人を待っていた。そこへタイミングよく「おかゆの会」がやってきたのである。

3) 趣意書の作成

まず「おかゆの会」設立に向けて着手したのが会の屋台骨となる「趣意書」の作成であった。現段階の関係者の思いを文章にしていく作業は、当事者（保護者や関係者）が抱える悩みや抱えている夢を語ることから始めた。

保護者からは、「義務教育終了後の進路を考えているが不安が大きく、子どもが成長するに従い親ができることにも限界がある」、「これから先も地域で生きて行くために今親がしてあげられることはしてあげたい、後悔はしたくない」、

と思いが語られた。そして「障害のある人々が、気軽に安心して活動できる場（拠点）があればと願う。親が一時的に出かける場合、預けられる場所も必要」、「LD や ADHD 傾向など、友達関係で躓きやすい子どもたちの放課後・休日の活動場所やサポーターが欲しい」という行き場のない子どもたちが、生き生き活動・学習できる居場所を望む声があがる⁷。そして、教育委員会と専門職は改めて保護者の切実な思いに向き合い、丁寧に受け取ろうとするのであった。

また、専門職からは「外へ気持ちが向かいだした子どもたちが社会へ出て行くためにワークショップ欲しい」、「幼・小・中・高と、成長によりそれぞれ生じる課題とニーズが変化していく中で、一貫性をもった支援やつながりが必要」など子どもの成長や発達を支える視点の必要性について声があがった。

その他、様々な思いに応えるためには、スタッフやボランティアが今後どれくらい確保できるのか、関わっていく人たちも「学ぶ」ことのできる機会が欲しいといった学習・研修体制の確保などについても意見が出された。

「地域づくり」への思いの点では、保護者、教育委員会それぞれで共有できていたといえる。しかし、具体的には保護者は自分達の子どもの居場所作りや将来の作業所づくりの夢を語り、一方で教育委員会には、施設やお金を提供する時には明確な目的と成果が必要であった。そしてまっくを関係者に提供する時点では、不登校の子どもを対象とした地域の受け皿であった。それぞれが会に求める形は違っていた。

教育委員会は、話し合いの中で保護者の思いや自主性を尊重し、当事者主体の立場を明確することで行政主体になることを避け、当事者と教育委員会が対等な関係を築けるよう出来るだけ発言を控える姿勢を保っていた。それは、教育委員会が前に出ることで、保護者の思いが活動に結びつかなくなり、保護者の主体性が尊重できなくなることで、結果活動が長続きしないというこれまでの経験からであった。教育委員会が意識したのは、「何もしないということをする」ことであったといえる。しかし、一方では「なんでも言って欲しい」という姿勢を示し、賛同会員を募る声かけや、要望があれば応えていく態度を伝える努力を行っていた。

⁷ その他、「今回このような集まりができて本当に嬉しく思う」、「他町村では適応指導教室があるが繰ることが前提であったり、遠い場所、雰囲気のことなどがあり、あまり利用されていない」、「居場所を探している子ども達が自由に行き来できる場所が欲しい」との思いも語られた。

このような状況の中、趣意書作成の当初の段階では、当事者や教育委員会の思いが「障がい」「不登校」という文字として文書化されていたが、役員会を何度も開き丁寧に検討を重ねることで、「育ちあう」「個性」「夢」「希望」「願い」とうキーワードに凝縮されていった。そこには、「障害児」や「不登校」の子どもに対象を限定するのではなく、どのような子どもたちに対しても居場所と信じられる場所にしたいという役員の思いがあった。障害があるなし、問題を抱えている、いないに関わらず、すべての子どもが「存在を確かめられる」場所を提供することを重視する中で、たどり着いたのがこの趣意書であった。

趣意書の文書化を通して、市民と行政が協働に到るプロセスや取り組みの内容を協議する時間を持つことができた。また、その成果を参加者へ文書として情報公開することもできた。その結果、当事者・教育委員会は協働の目的（子どもの居場所づくり）を確認しあい、共有することができたといえる。趣意書の作成はまさに、それぞれのニーズが重なり合う場であり結果、自らのニーズの充足が、関わる全ての人のニーズ充足に変わっていった場面でもあった。

11-3. 「おかゆの会」の活動

1) 増え続ける会員数（表 11-1）

おかゆの会の会員数は、2003年11月の段階で正会員（42名）、本人会員（30名）、賛同会員（2団体26名）、学生会員6名の計団体2、個人113名となっている。

現在も会員の数は日々増え続け、身近な地域に（隣近所）仲間がいることを実感し、自分たちの活動に自信がもてるようになってきた。おかゆの会を通して、これまで地域の中に「点」として存在していた支援者が、「線」としてつながった感がある。実に地域の中に仲間は多く存在し、それに気付くことができた。それは地域が拓けた、つながったという表現の方が適切かもしれない。

おかゆの会では、話し合いを大切にしており、現在までに役員会を14回、ボランティアとの打合せ会2回、会報編集会議2回を行っている。役員会では、子ども広場の活動内容や今後の方向性を議論し、それぞれの思いをニーズに変えて行く協働作業を行う中で、ニーズを具体的（現実的）なプログラムとして形にしていた⁸。

役員会において行政は表に出てこず、黒子に徹した。趣意書を作成する話し合いでも、役員会でも発言はほとんどしない。しかし、毎回出席はし、じっと市民の声に耳を傾け、専門職のつぶやきを聞くことを続けた。行政にとって親の気持ちや思いが「わからない」というのが正直な感想であったという。しかし、この「わからない」ということを認識したからこそ、無理な介入は行わずに済んだといえるのではないだろうか。その結果、行政

⁸ 役員会もまっくで行うようにしている。それは子ども広場での子どもの姿を思い浮かべながら、パネルの写真を見ながら、子どもの未来に想像（創造）力を働かせて話し合うことができるからである。

月日	活動内容	参加状況
2002.12.21	クリスマス会 (ケーキ作り・帽子作り)	子ども 26 名、スタッフ 31 名
2003.1.8	外遊び・冬休み工作作り	子ども 20 名、スタッフ 15 名
2003.1.18	保護者・関係者の「学習会」 講師 佐々木浩治氏 「支援費制度・地域支援について」	保護者・関係者 30 名
2003.2.1	豆まき大会 お面づくり・お好み焼きづくり	子ども 15 名、スタッフ 20 名
2003.3.8	ポップコーン・室内あそび	子ども 15 名、スタッフ 20 名
2003.5.10	「たかはしべん」さんコンサートを見に行こう	子ども 12 名、スタッフ 15 名
2003.6.21	畑作り・看板作り	子ども 20 名、スタッフ 36 名
2003.8.2～3	サマーキャンプ	子ども 22 名、スタッフ 30 名
2003.8.30	じゃがいもほり、トウキビの収穫・調理	子ども 20 名、スタッフ 20 名
2003.9.20	じゃがいもほり、自由遊び	子ども 20 名、スタッフ 20 名
2003.10.25	バスに乗って行こう (糠平方面)	子ども 21 名、スタッフ 31 名
2003.11.8	プラ板づくり、いもだんご	子ども 25 名、スタッフ 25 名
2003.12.20	クリスマス会	子ども 28 名、スタッフ 30 名
2004.1.12	アイロンビーズ	子ども 20 名、スタッフ 17 名
2004.2.7	色で遊ぼう	子ども 22 名、スタッフ 13 名

表 11-1 子ども広場のこれまでの活動

は一貫して住民主体のスタンスを崩すことはなかった。しかし、従来の行政の仕事のやり方として、住民組織を立ち上げ 3 回ぐらいで新聞に載せ、形（結果や成果）を示さなくてはならない事も事実であった。行政も「形」へのこだわり、結果への焦りがなかったわけではなかった。また意見を言わず、ただ黙っていたわけでもなく、新聞を役員会の度に薦めていた。しかし、会はずばらくの間「まだ早い」と新聞取材には応じなかった。その時、行政は従来の成果主義的なやり方は住民主体を疎外し組織も長続きしないということを経験として持っていたため、じっと待った。そして何よりも、活動を通して、会（スタッフ）を信頼していたから、当事者の声に柔軟に耳を貸し待つことができたのではないだろうか。

2) 事業部の活動 (図 11-1)

①子ども広場の活動

おかゆの会では、月 1 回子ども広場をまっくで行っている。子ども広場では「何をしてもよく、何もしなくてもいい」ということを大事にし、その結果子ども達だけでなく、大人達も「もう来たくない」と思うような失敗を体験せずに済む居心地のいい空間の提供を目指している。大まかなテーマは決めるが（クリスマス会、バスレクレーション、キャンプなど）、あえて具体的なスケジュールを決めないことにしている。それは、子どもへの「してはいけない」「ねばならない」ことを最小限にとどめ、特に時間決めのスケジュールで親

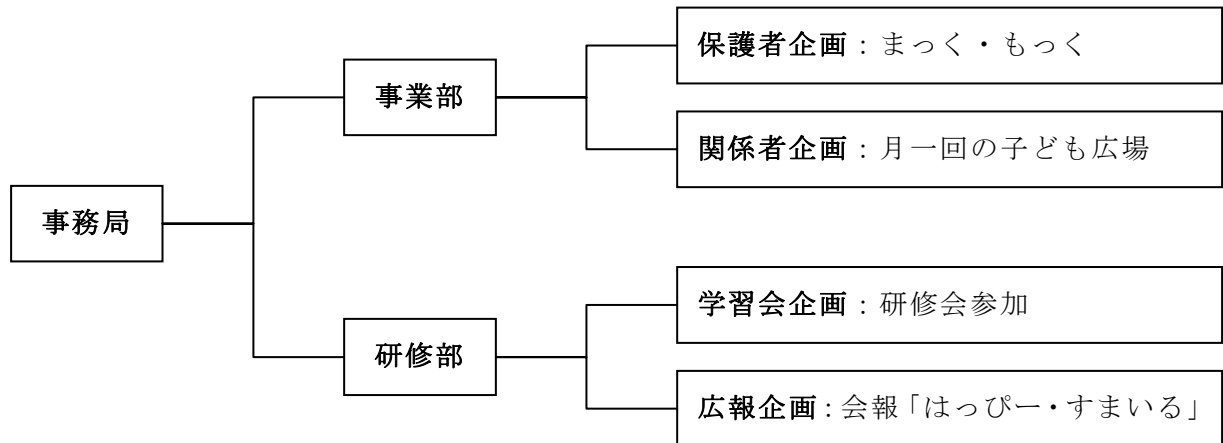


図 11-1 おかゆの会組織図

子やスタッフを縛らないことを子ども広場運営する際の方針にしているためである。

子ども広場では、子どもが区別されないということだけでなく、大人も区別されにくい（～の親、～の関係者、～の専門家）という環境を作り出している。子どもと同様、スタッフも初めての場所に希望と不安を抱え参加している。特に親でもなく、専門職でもない、行政担当者にとっては切実な問題であったのではないだろうか。そこで“自分はここに居ていいのか？必要とされているのか？”という不安に対して、子ども広場終了後にスタッフが集まり、今日の出来事や思いを話す時間を作っている。さらに、子どもとの安定した、対等な関係を維持するためには、「ゆとり」や「余裕」が必要という認識から、子どもとスタッフの割合を1対1になるようスタッフの確保に注意を払っている⁹。

その他、保護者は子ども広場を通して、子どもの新たな一面を発見していくという。子どもの様々な姿、新たな一面を見ることができて嬉しいと思える自分に出会い、自分以外の子どもの姿をみることで、子どもとの距離感を見直す貴重な体験もできているという。また、普段の生活では見ることができない子どもの姿を見ることを通して、これまで「自分がなんとか支えなくてはならない」という強い思いから、「他の人にも頼んでいいんだ」と思えるようになったという。おかゆが信頼してもいい居場所になっているということではないだろうか。

決められたことをしなくても、「おもしろいね」と誰もがいい、だれも否定しない環境の中で、行政も育っていった。結果、従来のかたちの拘る行政の姿から、本当の住民主体へと変わったということであろう。

⁹ スタッフの余裕は子どもにも伝わり、ゆっくり子どものペースで遊びを選択することが出来ている。子どもの主体的な活動は、「まっく」に多くの笑顔をもたらし、子どもたちも余韻を残し、「ばいばい」「さようなら」だけでなく、「またね」といって別れる。また来月会おうねという意味で。一ヶ月に一回子どもに会えるというのは、子どもの成長を感じるという点で大きな意味を持っていた。

②いのちを育てる共同作業

おかゆの会の活動の柱として畑作業がある。畑を持つことで、実践の場が一つ確保され、活動の目的を明確にすることができ、スタッフそれぞれが役割や責任をもつことが出来るようになった。

「畑があればいいな」「子どもと野菜を作れたら」という思いが、教育委員会や地域の農家の協力によって実現していった。子どもとスタッフは意気揚揚と畑に出るが、何をしたいやら、何を植えていいやら、子どもとウロウロする。そこへ、畑を貸してくれたおじさんが見かねて、「あれ持って来て」「こうやって」と指示を出してくれるのである。「おー」「なるほど」「最新の農機具はすばらしいね」とみんな大感激し、汗を流す。農家の専門家のレクチャーを受け、収穫を迎えた。

畑という場所を共有し、共に汗を流して成長し、成功だけでなく、失敗も共有することができた。また畑の中で子どもは野菜作りの先生になり、大人達は生徒になることもできた。そして、みんなで土をいじり、土の上にいられることで子どもは落ち着き、生きることを学ぶことができたのである。

さらに、教育長は「子ども達が収穫した野菜を売ろう！場所は貸すから」と活動を後押ししてくれる。そして出来た野菜を売ることを通して、子ども達に「働く」ことや「お金」について学んでもらうことができる。畑は作業場所としてだけではなく、地域住民との交流窓口となっている。夢はこれからもひろがる¹⁰。

③親も学ぼう！まっく・もっく

「してもらふことばかり考えているだけでなく、親も勉強して、行政に働きかけることをしていかななくてはならない」「不安はあるが、一步踏み出す勇気をもつことが求められるのではないかと」と当事者は語る。当事者も子ども同様に失敗してもよく、子どもと同じようにそこから学ぶことが大切であると感じていた。このような意識から、保護者が中心となり、毎週木曜日にまっくに「まっく・もっく」を開所し、畑の管理・運営を中心に、平日・放課後の子ども達・青年たちの受け皿作りを視野に活動を開始することとなった¹¹。そこでは、講師を呼び月1回勉強会を開くなど親部会独自のプログラムを作るなど、親も声を出し主体的に活動していくことを始めている¹²。

まっくという空間に様々な目的が発生することにより単なる空間、広場から「居場所」となっていったのである。

¹⁰ さらに、行政担当者がこれだけ会に参加できる理由として、教育委員会という組織の理解にあるのだが、そこでも趣意書は大きな役割を果たしている。担当者は職場の同僚に理解を求める時に趣意書を配り、趣意書を通して、参加しなくてもある程度の共通の意識を職場内で持っているのではないだろうかという。

¹¹ 「まっく・もっく」の「もっく」とは木曜日に毎週開催することにちなんで、「木曜」→「もっくよう」→「もっく」となった。

¹² 保護者のリーダーの一人は、懇話会でコーディネート方法を学び、おかゆで行政への要求の仕方を学びたい。おかゆだけでなく、おかゆを支える様々な団体での学びがおかゆの活動に生かされている。

2) 研修部

おかゆの会では様々な講演会や研修会に積極的に参加している。会員の誰かが情報を入手すると会員に連絡が周り参加者を募る。そして、個人でバラバラに参加するのではなく「おかゆの会」として参加するのである。その結果、公演や研修で得た学びや気づきを、その後参加者で感想を話し合う中で共通の言葉を獲得することにつながっている。また、その時のエピソードを役員会で還元することで、学ぶことや知ることの楽しさを伝え、他のスタッフの「学びたい」という気持ちを引き出す。専門職だけが学びを得て、情報を提供するのではなく関係者すべてが主体的な学ぶ姿勢を持つことにつながっている。

また、四季に合わせて年4回、会報「はっぴー・すまいる」を発行している。賛同会員を募ることも会報の目的であるが、そのためにもおかゆの会に集う人達の思いが伝わることを大切にしている¹³。会報は、親の声に始まり、専門職、教育委員会、ボランティアなど参加者の声を多く載せ、それぞれ立場違うスタッフがどのような思いで関わっているかを知ってもらえるように作成している。またワープロは使わず手書きで温かみを伝え、絵や写真も使用し会の雰囲気をもっとでも伝わるような工夫もしている。

11-4. おかゆの会にみる公私協働モデル¹⁴

子どもの居場所作り（おかゆの会）を通して、市民と行政（教育委員会）が協働できた理由は何であろうか。それは、当事者の思いを関係者すべてが共有できたことにあるのではないだろうか。

協働には、まず市民の生活に基づいた思いを注ぎ込み、熟成させることが出来る居場所（まっく）が必要であった。そして趣意書の作成というルール作りを通して市民の思いに耳を傾け、議論を重ねることで生きた言葉（だれにでも通じる、市民と行政の壁を越える）を手に入れることが出来たといえる。その生きた言葉はニーズへと具体化し関係者のニーズの共有をもたらした。

今回の協働では「まっく」という居場所の存在と専門職の果たした役割が大きい。まず

¹³ おかゆでは勧誘をしないことにしている。まず、子ども広場に足を運んでもらい、雰囲気を体験し、大丈夫そうだとその人自身が感じる事ができればまた次回も参加してもらい、本人の意志の元での入会を大切にしている。このような関わりの背景には、保護者グループ「あいねぎの会」を運営する際に、これまで好意で自分の思いを伝えることが求められていると感じ、そうしてきたが、それはあくまで自分の体験であり、そして自分の感情であることを理解するようになったからだという。その結果、無理に活動を押し付けないように気をつけることが、当事者の主体的な参加を促すことにつながることを学んでいたからである。

¹⁴ 杉原五郎（2002）は、「まちづくりリーダーの存在」について、まちづくりがうまくいっている場合には、住民、行政、専門家の中にそれぞれまちづくり推進のキーマンがいると説明し、「まちづくり推進組織の運営」：住民が自らの意思で立ち上がるためには、まち作りに対する住民の要望や意見を調整する場が必要であり、誰もが自由にものが言えるような、まちづくり推進組織の民主主義的な運営が不可欠であるという。また、「息の長い学習過程」の必要性について、地域の現状、特性、課題、まちづくり実現の手法、財源、まちづくり推進プロセスなどについて、ねばり強く、息の長い学習過程を積み重ねることにより、合意を確かなものにできるという。

まっくの特徴として、「空間的要素」、「人的要素」、「心（思い）的要素」の3つの要素が影響している。施設の要素とは、まっくは民家を使用しているため日常を維持でき、子ども達は日常煮近いかたちで遊ぶことができたのではないか。また、施設と違い使用制限がほとんどなく、使用目的もないため自由であり制限されないため、スタッフも余裕を持って参加することができた。

2つ目の「人的要素」については、親だけでなく関わるものすべて「一市民」として参加できたということが大きい。親は相談者としてではなく一個人として、行政担当者や専門家もまた、立場や役職を越えた一個人として参加することができた¹⁵。

最後に「心（思い）的要素」について。今回市民と行政の協働が出来たのは、「人」といってしまうと乱暴になるが、やはり行政組織のトップ（教育長は福祉畑でこれまで仕事をしてきた）が現場に入り理解をしていてくれることはとても大きい。その結果、行政は結果が明確に示すことが出来ない「おかゆの会」に関わり続けられているのではないだろうか。そこには人としての思いがある。

それは、教育長だけでなく他の担当者も会の設立過程に常に参加していたことやまっくでの実践を体験（空間の共有）したことにより、思いを共有できるようになっていった。同時に教育委員会の個々の気づきを促し、当事者としてまっくに自ら思いを寄せられるようになっていったのである。このように3つの要素が重なり合うことで、主体性を引き出す居場所が出来上がっていったといえる。

次に従来、各種領域の専門職の役割は、知識や正解を教える人、方向付けを指示する人となりがちで、知識をもたない側の人と対等に立つことは難しかった。専門職は市民のニーズを吸い上げ、膨らませ形として行政に提示する、または市民の生の声や思いを、「生きた言葉」として翻訳し、代弁（アドボケート）することが求められていた¹⁶。親のニーズは本来未分化なものであり、それを行政のように縦割りとたらいまわしで切り捨てるのではなく、丸ごと受け止めて親を支援することができていたのではないか。その態度はまるでゴムのように伸縮自在のものであった。

その橋渡しを行っている特長的な場面として、役員会における「つぶやき要求」がある。

¹⁵ 子ども広場では自己紹介をしないため、どの子どもがどのような障害をもっているのか、それともスタッフの子どもなのか、大人は親なのか、どこかの先生なのか、だれがだれだか分からないまま、活動はスタートする。そこでは、立場も役職も超えて一人の人間として子どもと遊ぶことができる。それは「ねばならない」ということを意識せずに済むということでもあり、時間の流れを子どもに合わせられるということでもある。日常で肩書きの中で仕事をする行政担当者をはじめ、専門家も制限のない自由な中で子どもと関わりをもつことができた。「まっく」は子どもだけでなく、関わる人すべての癒しの場でもあったのである。それは、土日に活動しているというボランティア的要素が強いことも影響しているという。また、保護者も子ども広場は、「ねばならない」から解放され、自由に時間を過ごすことができる。ある母親は「なにもしなくてもいいから楽」と話す。そこでは、大人も子どもも、そして支援される者も支援する者もなく対等になれる。

¹⁶ 専門職は情報を提供し考えは述べるが、支持や指導を行わないようにしていた。そして親相互の教育力が発揮されるよう支援することを心掛けた。何気ない立ち話から出てくる相談に支援者の持つ発達や福祉の知識で応えたり、多機関への橋渡しなども行う場面もみられた。

自分たちの要求がうまく実現されるのも、「北川先生（コーディネーター）がうまく行政に言ってくれているから」と市民は話す。例えば当事者が、「スロープが必要」「写真を貼るパネルが必要」「バスで温泉に行きたい」と声を出す。すると、専門職が「スロープがあれば、車椅子の〇〇君もまっくに入れるね」「子どもたちの写真が貼るパネルがあれば、もっと多くの人に子どもの姿を見てもらえるね」「子どもと入る温泉は楽しそうだ」とつぶやく。行政に対して「～して下さい」「～が必要なのです」ということではなく、それがあつて、どのような良いことがあるのかイメージされるよう伝えることで行政自身の「気づき」に促し、主体的な設置の運びになればと考えていた¹⁷。

このように声が形になることを通して、保護者は自らの声を聞いてもらえた実感し、教育委員会は保護者のニーズを理解できたと、お互い満足した形で環境が整えられていった。専門職は、「居場所」としての「まっく」の機能と、「趣意書」を通して、市民と行政の思いのレベルを合わせる作業を行い、参加者すべての主体性を引き出していった¹⁸。

主体性を発揮したい、声を出したい、分かってもらいたい、気持ちを伝えたいと願っていたのは保護者だけでなく、教育委員会、専門職などすべてのスタッフであった。主体性が発揮されるためには、それぞれの対等な関係（パートナーシップ）が必要不可欠である。対等な関係から信頼関係へと発展し、自分の気持ちを「この人なら、この場所なら自分を出していいのだ」と感じれた時に人の主体性は発揮されるだろう。それは保護者やスタッフの潜在的なニーズを掘り起こし、力を引き出し（エンパワメント）要求できる形にしていくことでもあった。また様々な声を具体的な形として提案（アドボケート）することで、教育委員会との橋渡し役となったのである。

趣意書に賛同した人が様々な思いを抱き、居場所に集まる中、専門職が「点」であった思いを「線」としてつなぎ、見える形に変えて示して（提示）いくという主体性を引き出す構造が見える。

11-5. おわりに

「自分の居場所や、生き生きとした活動をする場所を探している子ども達に、出来ることからはじめたい・・・」。このような関係者の思いが一举に膨らみ「おかゆの会」は設立された。

¹⁷ これまで、市民のニーズは行政に届かないことが多かった。「つぶやき要求」にしても、これまでの失敗体験の成果でもある。行政担当者は、なぜこんなにうまく会が続いているのか不思議であるという。要求を一度に沢山されると応えにくいという。行政だけでなく、市民もこれまでに親の会（あいねぎの会）を3年続ける中で多くの失敗をし、自らの主張や表現の方法を学んでいた。

¹⁸ 生活に基づく保護者の思いと仕事としての行政担当者の思いには温度差があるのは当然のことであった。市民の思いに基づく声の大きさ、熱っぽさや重圧は、どちらかという客観的な（冷めた）対応が求められる行政にとって受け入れがたいものとして映るかもしれない。しかし、今回は「まっく」という実践場面を通して思いのレベルをすり合わせる事ができた。熱すぎず、冷たすぎず、それはお互いにとって心地よい「温かさ」をおかゆの会に感じる事ができている。

現代社会は、強い者が生き残る競争原理や差別、排除の構図が、教育や医療・福祉など本来それにはそぐわない分野にまで現れている。そのような現代社会や社会のありかたが問い直されている。そして人と資源、あるいは人と人が「隔て」でなく「つながり」の関係の立ち戻ることが求められている。おかゆの会は、つながりを求める人が「まっく」に集い、そこで思いを分かち合い、触れあいお互いの信頼を確認し、深めていく、そのような居場所となっていった。

「学校での子どもへの関わりが本当にあれで良かったのか。自分が関わった子どもが幸せになっているか検証する場でもあるんだよね」とある専門職は、おかゆについて語ってくれた。子どもたちがそれぞれの教育機関を卒業しても、関わりを続けていける。そしていつかは子ども達とお酒を飲める日も夢ではなくなった。

また、幕別町教育委員会は「こども会」をこれまで運営してきたという。「おかゆの会」が動き出すとき、担当者は「おかゆは負担になるのではないか？」と不安を覚える。行政は、これまで「かたち」や成果を重視していた。そのことにより、子ども会などの行事の参加促す（情報提供）場合に、「行政として多くの人の大切な時間を奪うのではないか」、という思いから伝えにくかった。おかゆの会の実践を体験することで、「何もしなくてもいい、子どもは自分で選択できるし、学ぶことが出来るのではないか」、「目に見えない成果もあるのではないか」と成果だけでなく、プロセスが大切だと感じる。子どもや親を信じることが出来るようになったそしてそこから市民の力を信頼することを学んだのではないだろうか。

多くの人が本当に「おかゆの会」が出来るのか不安だった。しかし出来た。そして今なお成長している。おかゆを通して、参加するメンバーそれぞれが、人を信頼することを学んだ。何よりの成果ではないか。

今回おかゆの会の現在までの流れをまとめるに際して、多くの方々に思いの詰まった言葉を頂いた。お忙しい中、時間を割いて思いを語っていただいた保護者の方、教育委員会の方、専門家の方に、また、行き詰まり新たな視点を頂いた関係者の方に感謝申し上げたい。

かつての「一時的、個別的、自己防衛的な反対運動」から「持続的、総合的、創造的な提案型のまちづくり運動」へと、大きく転換し、市民がまちづくりの主役として登場してきたという意味で、「参加型まちづくり」の到来であろう。

<参考文献>

AJU 自立の家編（2001）『地域で生きる－自立をめざす重度障害者の自分史から』中央法規出版、182

一番ヶ瀬康子・小林 博・馬場 清編（2002）『地域社会と福祉文化』明石書店、244

小笠原浩一編（1996）『地域空洞化時代における行政とボランティア』中央法規出版、222-223

小出まみ（1999）『地域から生まれる支えあいの子育て－ふらっと子連れで Drop-in!』ひとなる書房、42

清原 浩・黒川久美・中村隆司編（2001）『「協同と協働」が拓く障害者の福祉－総合的な支援システムづくり』クリエイツかもがわ

杉原五郎（2002）『参加型まちづくり時代のコンサルタント－市民、行政、専門家の協働による地域経営－』はる書房、52

世古一穂（2001）『市民参加のデザイン－市民・行政・企業・NPOの協働の時代』ぎょうせい

森啓（2003）『「協働」の思想と体制』公人の友社

コミュニティビジネスとNPO

～行政の支援課題～

小林 董信

12-1. コミュニティビジネスとNPO～産業構造審議会の議論から

2001年9月。産業構造審議会に経済産業省大臣官房企画課政策企画室経済産業省大臣官房が所管する「NPO部会」（部会長本間正明阪大教授）が設置された。目的は「経済社会におけるNPOの役割とその発展がもたらす影響について分析するとともに、NPOが経済社会主体として健全に発展する上で隘路となっている課題を明らかにし、その解決のために必要な措置について提言を行う。」（所掌事務）ということであり、要は「急成長をはじめたNPO法人の実態分析とコミュニティビジネスの担い手となれるか」という命題に回答を出すことだった。論議の経過の中で、NPOの事業規模は6,941億円程度（NPOの国内生産額推計2000年）とする調査「NPOの経済効果」（経済産業研究所）などを参考に、2002年5月に産業構造審議会NPO部会中間とりまとめ『新しい公益』の実現に向けて～を行い、NPOの持つコミュニティビジネスの担い手としての位置づけができた。

NPOは図12-1のように、「公益性」があり「非営利」というジャンルに位置づけられている。学校法人や社会福祉法人、医療法人等と同じ分野である。

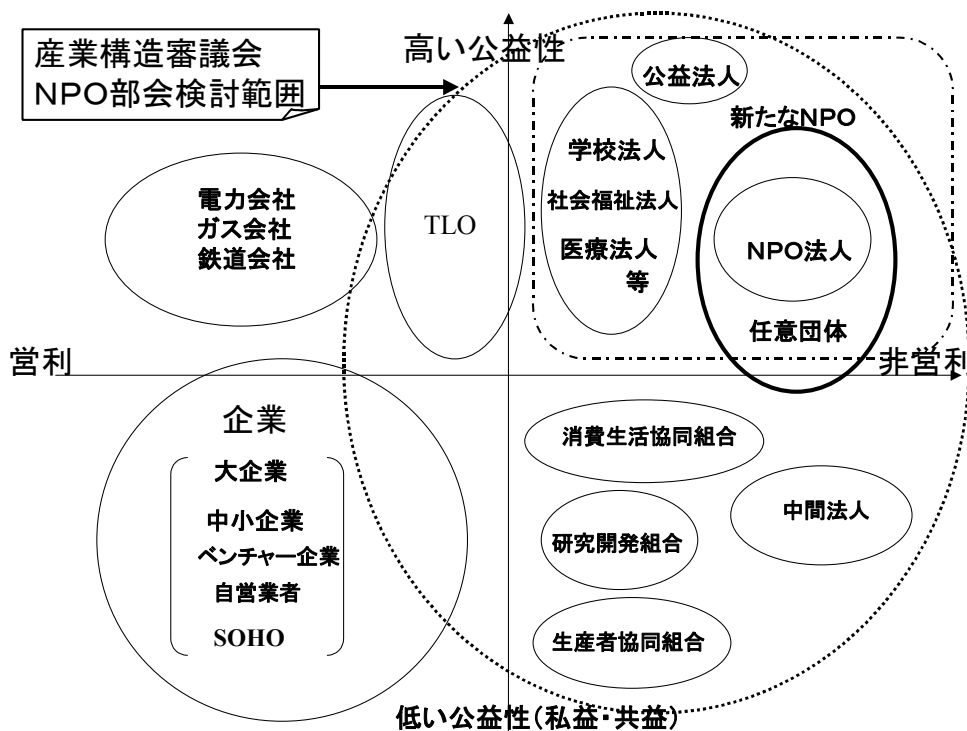


図 12-1 NPOとNPO法人の位置

NPO 部会では、「新しい公益」の考え方として、従来の公益概念を上からの公益とし、行政主導で国民に公益とはかくかくしかじかと提示していたと考察。21世紀型の「公益」は企業・個人・行政が NPO 等を通じて公益を実現していくモデルを提示した。(図 12-2)

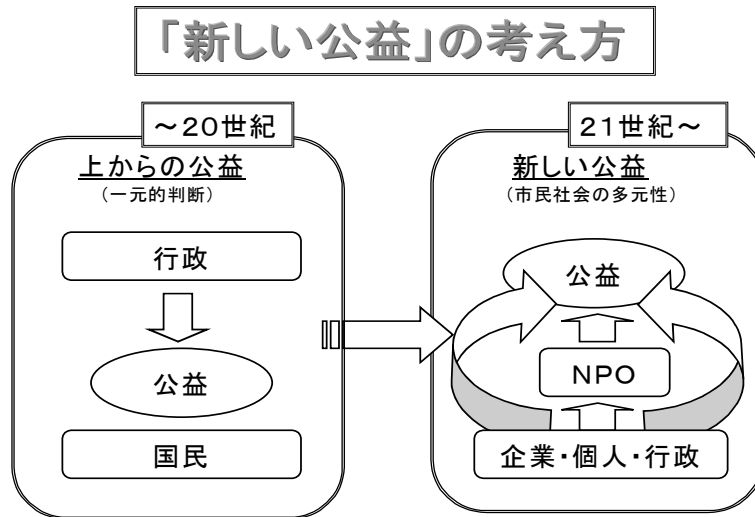
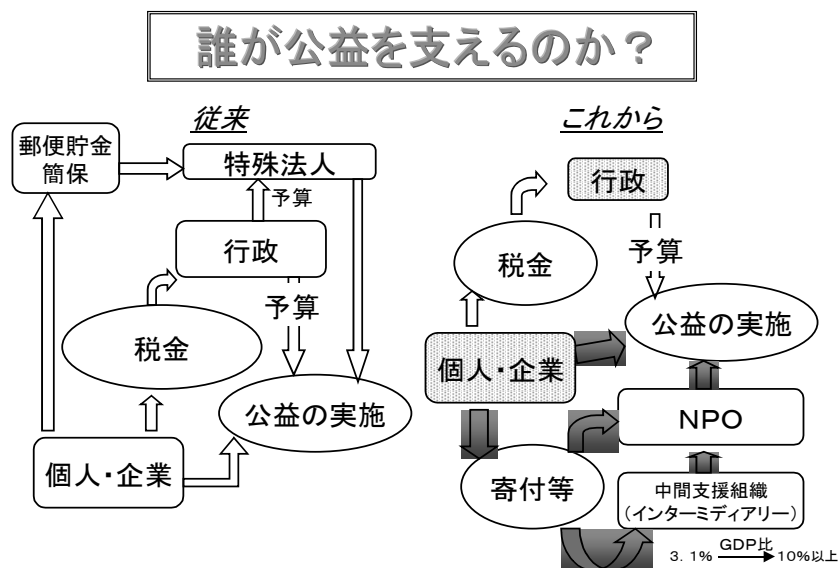


図 12-2 新しい公益の考え方

更に、公益をになう主体に言及し、「誰が公益を支えるのか」という問題提起を行い、従来型の郵貯等を原資として財政投融资の仕組みを使って特殊法人に金が流れ、「公益」を実現してきたスタイルから、(税制改革を通じて) 寄附が潤沢に NPO に廻る仕組みができ、NPO が公益を実現する主体となるべきという提起を行っている。(図 12-3)



※「新しい公益」の担い手へ資金の流れを作ることが必要。²

図 12-3 誰が公益を支えるのか

そして、これまで企業（個人事業も含む）と行政の2元構造だった社会システムにNPOを付加することによって、「寄付」「財・サービスの購入」「雇用の場」が創出されるバランスのとれた地域社会の構造（3元構造）モデルを提起した。（図12-4）

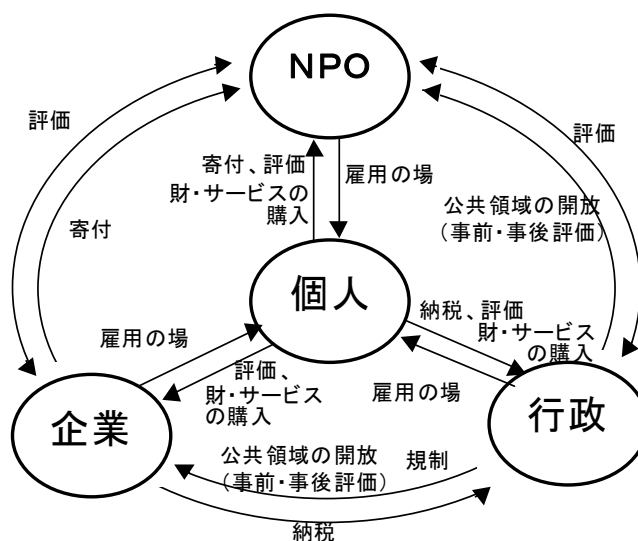


図12-4 個人・企業・行政・NPOの役割

このような視点から、NPO部会では行政が行う「新しい公益をになう」NPO「新たな経済主体としての」NPOに対する支援施策として、①事業委託の推進 ②対等性を確保する枠組み・資金提供 ③官民の人材交流の促進 ④個別NPO活動に関する情報収集・評価 ⑤NPOの発展基盤整備 が挙げられた。

特に、発展基盤整備では、「立ち上り期にあるNPOが発展するための基盤として、活動場所、資金、税制等の面で間接的な支援を充実する必要があると考えられる。」として、下記の項目が列挙された。

- ◇NPOの基盤整備を担う機関（学会、中間支援組織等）との連携・支援
- ◇NPOインキュベータの整備（公設民営、小規模事務所の賃貸）
- ◇コミュニティ・ファンド（市民活動活性化基金）の形成
- ◇地方税（固定資産税等）におけるNPO優遇税制

12-2. NPOへの行政の支援課題

産業構造審議会以外にも、内閣府、総務省、国土交通省など国の省庁をはじめ北海道や札幌市など自治体レベルでもさまざまなNPOを含むコミュニティビジネス支援施策が検討されている。概ね人材育成（専門講座、インターンシップ、起業講座、スキルアップ講座など）、場の提供（支援センター、インキュベータなど）、事業支援（委託、補助）、資金提供（補助、助成、融資）が取り上げられている。（図12-5）

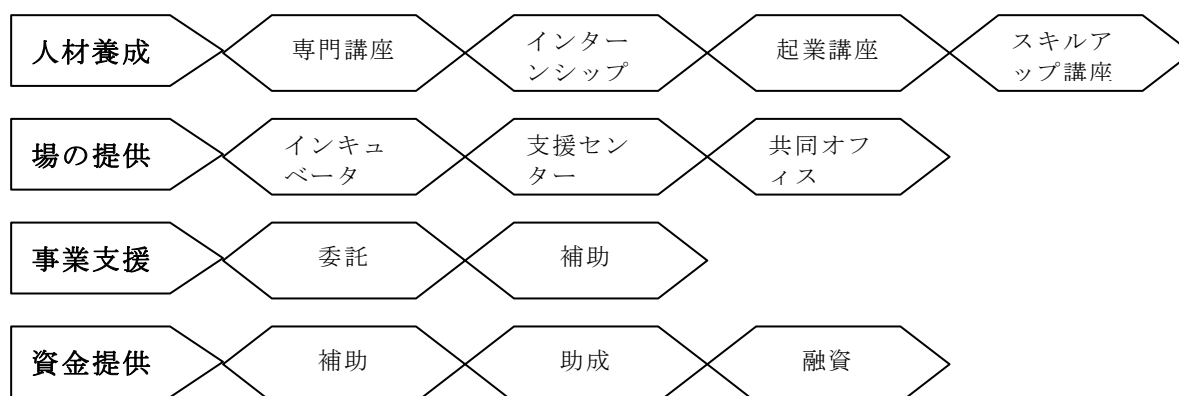


図 12-5 行政の NPO 支援施策

北海道（以下道庁という）では、1998 年「北海道市民活動促進検討委員会」が設置され、その答申に基づき 2000 年に「北海道市民活動促進条例」が制定施行された。この条例に基づき公設外郭団体営の「市民活動促進センター」が開設された。その後 2003 年に「NPO 基盤検討委員会」が設置され、その議論から「NPO 基盤強化指針」が策定され 2003 年 9 月道庁各部署の発注・委託業務に積極的に NPO の参入機会をつくる旨の方針が出された。

札幌市においては、1999 年市民活動プラザが暫定開設され、2000 年市民活動促進検討委員会が設置され、その後指針の策定が行われ 2003 年 9 月に市民活動サポートセンターが開設された。センターは公設公営で貸しブースや貸しロッカー、レターケースなどが設置された。

しかし、いずれも「市民活動」が促進の対象であり、事業型の NPO やコミュニティビジネスに対する支援施策とは言えないのが現状だ。

こうした中、北海道においては、知事の政策策定部署である総合企画部が関係部署に働きかけ、2002 年 10 月に誕生した民設民営の NPO 法人「北海道 NPO バンク」に 1,500 万円の事業型 NPO 向けの融資原資を提供した。札幌市では北海道 NPO サポートセンターの理事長が 2003 年 6 月に市長に就任し、NPO 元気プロポーザル事業や NPO 元気サポートローン事業がはじまった。まだ端緒だが NPO・コミュニティビジネス事業者の自発的努力を前提にした事業企画の立案能力を高めて文字通り行政との協働事業企画を行える方向がみえてきた。

12-3. NPO には自発的人材の存在が必要

次に、行政の支援施策が整ったと仮定して、支援対象になる NPO が果たして支援対象に足る活動をしているのか。あるいはできるのか。といった疑問がつきまとう。これは、NPO 自体が新しい概念で、評価に耐えうる実績を有していないことから懸念される事象だ。

多くの NPO が「ミッション」を持ち、目的に賛同・共鳴した有志の自発的意志によって成立し、組織化され、事業活動を展開している。しかし、基盤が脆弱であり「補助」や「委託」に頼ったり、自ら行政の下請け団体化する NPO もある。中には行政の肝いりでできる主体性のない「外郭団体的」NPO も散見されるがこうした NPO は NPO とは言え

ない。(仮面 NPO とでも表記しよう。)

こうした本来あってはならないかたちの NPO にならないために必要な条件として事業・活動を主体的に担う人材(自発的人材)づくりが重要である。

人材養成には 200 時間～500 時間(2 カ月～1 年)程度のカリキュラムが必要である。ここでいう「人材」の要件は、組織運営能力(マネジメント力)、分野専門職としての力量の他に、下記に図示する(図 12-6)経営(事業把握力、資金調達力、計画立案力、設備構想力)、組織運営(スタッフコミュニケーション力、人材発掘力、職員掌握力、専門性力量向上力)、ボランティア(役割明示力、発掘力、コーディネート力、ボランティアトレーニング力)などである。

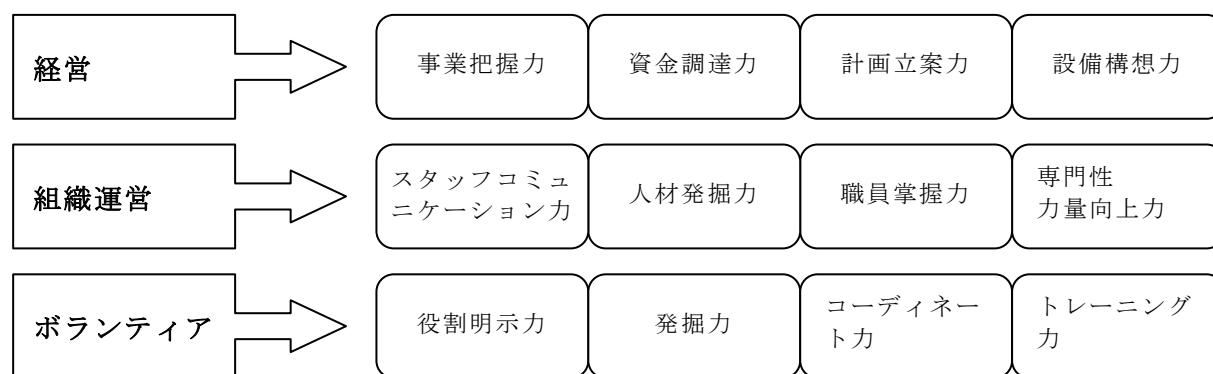


図 12-6 事業運営に求められる力量

人材養成プログラムは民間で多種開発されているが、NPO の特徴は「専門性を持った常勤(専従)スタッフとボランティア(有償・無償)の協働事業」といった側面が強いことだ。そのため、NPO の事業運営には「ボランティア」という民間企業では不要な概念に基づく人材養成が求められる。

もう一点、理事等の役員が非常勤・無償を原則としていることに着目する必要がある。つまり「お金」(儲け)が最終価値判断基準でないため、専従・ボランティアを問わずスタッフに対する評価基準が難しい。こうした難点を克服するためにも人材づくりとそのための具体的な人材養成プログラムが必要になる。

12-4. コミュニティビジネスの担い手にふさわしい法人形態の一つとしてのNPO法人

コミュニティビジネスを興そうという人は、どういった形態で事業を展開したらよいのだろう。もちろん「個人事業」として法人形態をとらずに行う方法が一般的だろうが、NPO 法人、中間法人、社会福祉法人、営利企業などの法人化を考えることも有力な選択肢だ。この場合、各法人の特徴把握が不可欠となる。各法人形態は「行政との距離」や「公益性」、「営利と非営利」などの観点から取捨選択される。こうした法人制度の中での「NPO 法人」

の特徴として次のようなことが挙げられる。

NPO が注目・期待される背景～社会構造の劇的な変化をどう認識するのか？

地域の現場から地域の状況、自治体行政（財政・税制）、国の政治を考えてみると、これまでの官尊民卑・上意下達を特徴とする「中央集権」体制から「地方分権」へと変化の兆しがあり、更に官民連携（パートナーシップ）を基調とする「地域主権」から市民が主役で企業や行政は、市民生活を豊かにするため市民と協働する「市民主権」の協働型社会を展望できるところまで来た。

こうした状況の中で、人口規模と人口構成の変化、産業構造／就業構造の変化といった社会構造の劇的な変化があり、少子高齢化の進展と相まって既存の地域団体の限界（50年の制度疲労）も顕著になっている。

そこで、自由な人と人との結びつきの社団としてボランティア団体や NPO がこの 10 年ほどで急速にクローズアップされてきた。このような中から 1998 年 12 月「特定非営利活動促進法」が施行され、特定非営利活動法人（NPO 法人）制度が誕生した。この NPO 法人とは日本の法人制度の中でどのような位置にあるのだろうか。図 12-7 の通り、非営利と営利を基準に国や自治体の機関から営利企業まで並べると、NPO 法人は学校法人や医療法人といったところのジャンル分けに入る。NPO 法人の中でも国税庁長官の認定を受け、免税範囲の広い「認定 NPO 法人」制度も 2001 年にできた。

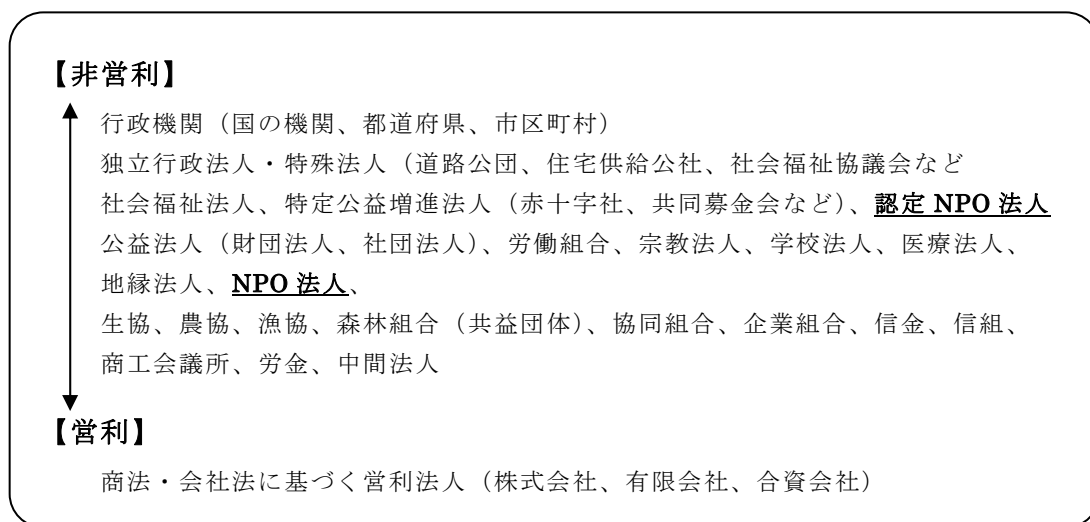


図 12-7 法人の種類

このような位置にある NPO 法人がコミュニティビジネスの担い手にとって使い勝手の良い法人形態なのだろうか。結論を言えば決して使い勝手が良いとは言えない。

もともと NPO 法は 1995 年 1 月の阪神淡路大震災で復旧復興に多くのボランティアが活躍し、ボランティアをコーディネートする団体としての NPO に着目するところから発想された。すなわち、事業体としてよりもボランティア団体に法人格を付与するといった目

的が強かった。それで出資概念が盛り込まれず、役員報酬制限などの項目がある。一方で NPO 法の制定過程で介護保険法の制定が同時並行で進められており、「介護保健事業者」の担い手の一翼に NPO 法人が期待されていたのも事実である。

1999 年 4 月の介護保険制度スタート以降、介護保険制度に参入することを目的の一つとする福祉サービス NPO が続々と誕生した。しかし介護保険枠内では同じサービス提供をしても社会福祉協議会（社協）や社会福祉法人（社福）には税金がかからず、NPO と営利法人（株式会社、有限会社など）にはかかるという税制の矛盾（NPO や営利企業は不利）があるにもかかわらず、NPO 法人格を取得して福祉サービス事業に参入する NPO は増えている。同じように税金がかかるなら、NPO 法人よりも営利法人の方が遙かに簡便に設立できるし、今は特例で資本金も 1 円以上であればよい。NPO 法人は所轄庁（都道府県など）から認証を受け登記し、更に毎年度所轄庁に事業報告と決算報告を提出しなければならない。こうした煩雑さを超えて、NPO 法人で福祉サービスを担おうという「志」をもった人々（正にコミュニティビジネスの担い手）が NPO 法人をつくるのはどうしてなのか。この人々は「地域福祉に貢献したい」とか「サービス利用者のために」といった理想を持っている。多くが病院や特別養護老人ホーム（特養）、老人保健施設（老健）などで看護業務やヘルパー業務に携わっており、そうした施設での介護に疑問を感じ、一念発起して NPO 法人をつくっている。できれば社会福祉法人にしたいが行政のハードルは極めて高く、まず、認可を得られない。そこで次善の策として NPO 法人を選ぶ。なぜ有限会社や株式会社を選ばないのか。会社組織では営利を目的にしなければならず、介護保険枠外事業（儲からない）をしにくいことが大きな制約になっているようだ。

自然体験ツアーをコーディネートする NPO 法人なども有限会社や株式会社でやってやれないことはないが、儲けるためにやっているのではないといった「矜持」が原点にあり、事務処理の煩雑さを厭わず NPO 法人形態を選択している。同じことは不登校児のフリースクールや「ひきこもり」対応団体。子育て支援団体などでも見られる。

このように、NPO 法人がコミュニティビジネス展開の有力な法人形態であるのは、地域の問題解決型、あるいは地域社会発展寄与型の担い手にとって使い勝手は悪くてもミッションを明確にできるといった特性からであろう。

12-5. NPO 法人形態コミュニティビジネスへの行政の支援課題

NPO の存在が、地域社会の流動化、多様化を生む。多様性に依拠したフレキシブルな地域経営の主体としての NPO 法人の存在そのものが地域活性化の起爆剤となる可能性が生まれている。

十勝管内新得町に「地域福祉支援センター・ちいさな手」という福祉サービスを行う NPO 法人がある。事業内容は、訪問介護事業と介護支援事業、社会福祉士事務所相談事業、障害児学童保育事業、高齢者デイサービス事業などを手がけている。新得町は、人口約 7,000 人。高齢化率 25%。過疎指定地。いわゆる中山間地に位置している。この町で社会福祉法人の運

営する福祉施設長をしていた清野光彦さんとそのお連れ合いが 2 人で 1999 年に NPO をスタート。本人と妻が共に社会福祉士であり、ゆくゆくは近隣地域を含めた総合福祉相談事業を展開したいという夢を持っている。まず訪問介護事業と介護支援事業から事業をスタート。競合は町社協、社福法人、コムスンなど。この事業所は「利用者本位」のサービス提供を行うため積極的に職員研修を取り入れている。スタートから 2~3 年は民間助成財団に応募しまくり、研修費を捻出していた。結果地元の若いケアスタッフが育っている。最近は廃校舎利用で、知的障害児のデイサービス事業をスタートするなど地域福祉で必要と思われるサービスの範囲を着実に広げている。「福祉サービスの地産地消」を実践している。

コミュニティビジネスが地域活性化にとって不可欠の条件と考えるなら、すこし遠回りのようでも「人材育成」が最も重要だ。上記の例のように優れた実践者は投資を惜しまず人材育成を行う。別の道東の漁業の町の介護 NPO 法人は地元の中学や高校を出て、札幌や釧路の福祉専門学校などを卒業しホームヘルパーや介護福祉士の資格を持つ若い人材を積極的に採用し U ターンを実現させている。就職後も研修に力を注いでいる。

上記事例から、中学・高校卒業後の U ターン基盤整備を考える。主婦パワーの活用を考える。元気高齢者の活用を考える。この部分に行政の支援があると地域の福祉力は相乗的に高まると思われる。当面、地域密着型の NPO の人材育成プログラムに対する支援を上手に工夫して考えていただきたい。

次に、これまで行政本体と天下り先外郭団体に委託してきた事務事業の見直しをすすめ、ここに自発的人材がリードする NPO 法人をぜひ活用していただきたいと切に思う。単なるコストカットではなく、「やる気の波及効果」が期待でき、地域活性化に大きな成果が出ると考えられる。自発的人材であれば役場等行政機関出身者を排除する必要はない。

当面以上 2 点についての支援が期待される。

役場や農協・漁協・森林組合、あるいは社協の職員になればラッキーか？役場・社協の仕事の横だしは可能か？役場や社協は企画部門のみが残る。現場はすべて民間化。という時代の流れの中で、地域に NPO 法人やコミュニティビジネスのシーズ（種）があると無いでは、雲泥の差が出るだろう。

<参考ウェブサイト>

http://www.meti.go.jp/report/committee/data/g_commi01_18.html 産業構造審議会 NPO 部会

<http://www.rieti.go.jp/jp/projects/NPO/index.html> 独立行政法人 経済産業研究所 「NPO に関する研究」

<http://www.pref.hokkaido.jp/kseikatu/ks-bssbk/NPO.index.htm> 北海道（道庁）の NPO 施策

<http://www.pref.hokkaido.jp/skikaku/sk-ssnji/kyodou/index.htm> 北海道（道庁）の協働・コミュニティビジネス施策

<http://www.city.sapporo.jp/shimin/support/> 札幌市（市役所）の市民活動支援施策

<http://www4.ocn.ne.jp/~petit/> 地域福祉支援センターちいさな手（新得）

地域通貨とコミュニティビジネスの統合

長谷川誓一

13-1. コミュニティネットワーク設立までの経緯

1) 地域通貨活動のきっかけ

私達の「地域通貨クリン」の取り組みは、1999年の夏から始まった。きっかけは「エコマネー」を提唱していた、加藤敏春氏の話を経済在住の栗山町出身者の会、「東京栗山会」会長が加藤さんの講演を聞いたことがきっかけとなり、また「東京栗山会」会長が、川口町長と同級生であった事で、早速、町長がエコマネーを研究するよう職員に指示し栗山町における、地域通貨活動が始まったのです。

町長の指示を受けた役場職員は、加藤氏に栗山町での「エコマネー講演会」を依頼し、1999年7月19日講演会が開催された。「エコマネー講演会」後、加藤氏が参加者に講演会の話が理解できましたかと問い掛けたとき、講演会に参加していた高齢者の方が、加藤さんの話は「手間換え」の話だと言った事により、講演会参加者のエコマネーに関するイメージがおぼろげながら出来たからです。なぜなら、手間換えとは、農作業などで互いに助け合うことであり、労働交換の仕組みで北海道では昔からあった習慣であり、その事がエコマネーと言うものと同じ事であるなら、理解するのにそう時間はかからなかった。

また、栗山町は「まちという名の家族」を合言葉に、子供から高齢者まで安心して暮らせる町づくりに積極的に取り組んできたベースがあったことと、町立の介護福祉学校を持っていることを初めとして、商店街は歩道をバリアフリー化するなど、栗山町は福祉の町というものがあつたことが、エコマネーというものに取り組むきっかけの大きな要素になったといえるのではないかと思います。

講演会後の9月29日、行政職員4名と民間の有志20名が一緒になり、「くりやまエコマネー研究会」がスタートしエコマネーについての話し合いが始まりました。当初は、エコマネーを実践している地域も少なく、とにかく実験をすることで何か解かるのではないかという思いで実験準備に取り掛かり、通貨の名前を栗山の“クリ”と“クリーン”を合わせて「クリン」とし、参加者説明会用のビデオを作成し、通貨を印刷し、サービスメニューを作り、初めてのことでありましたが私たち自身が、試験流通の準備を通してエコマネーというものを手探りで作っていたのだと思います。

2) 試験流通

2000年2月から3月の2ヶ月間で第1次試験流通を行い、その後同年9月から11月の3ヶ月間で第2次試験流通を経て2001年9月から2002年3月まで第3次試験流通(最終実験)を行ってきました。3年6ヶ月の中で、延べ23ヶ月の試験流通を実施することは大

変でしたが、得たものは膨大な財産となっています。

第1次試験流通の課題は、直接サービスの依頼を電話ですることが問題となった。参加者は、栗山町に住んでいる人とはいえ、初めて会う人にサービスを直接依頼することは、とてもしづらいことだということと、試験流通に参加してくれた人は、何かをしてあげたい人ばかりであり、サービスを依頼する人がいなかったことで循環できなかった。また、クリンを20,000クリン配ったということは、2ヶ月の期間に20回のサービスを受けることが出来る、ということをしてしまったことに後で気づかされることとなった。期間中に参加者同士のコミュニケーションを促進するために、「エコマネーフェスティバル」を開催し、顔見知りになる機会を作ることを行い、流通を促進しようとした。

同じ年の秋に行われた、第2次試験流通は第1次試験流通の反省材料を踏まえ行われた。研究会の体制を3委員会から「いきいき推進部会」、「さわやか環境部会」、「ふれあい地域部会」、「きらきら子ども部会」、「ささえあい福祉部会」の5部会に変更し各部会がテーマごとに検討し、常に循環する仕組みの検討に入った。この中でも地域部会のコーディネーターの検討と、環境部会のエコポイントの導入が大きな成果だった。コーディネーターは1次の試験流通の課題解決であり、直接サービスの依頼をせず、コーディネーターに依頼しコーディネーターがサービスの提供者を探すという仕組みであり、第3次の試験流通につながる試みであった。エコポイントは、買い物時にレジ袋を使わなかった時に1ポイントお店から参加者が貰い、10ポイント貯めると1,000クリンと交換できる仕組みであり、地元スーパーや量販店7店が積極的に協力してくれた。さらにこの試みは副産物をもたらした、それは何かと言うと、高齢者にとってクリンを得るのは難しい状況にあった。なぜなら、高齢者はサービス登録の項目が少なく提供するチャンスが少ない。しかし、使用する機会が多いので、クリンがなくなってしまうという問題の改善に寄与したのである。もう1つの課題はメニュー表の作成にあった。第1次の参加者は256名、第2次の参加者は553名、参加者が倍になったことで、メニュー表の作成に多くの時間を費やす結果となった。もちろん、検索の仕方や出来る事だけではなく、してもらいたい事を載せたり、住所別に調べる事が出来たり、個人別に調べると言ったように結果的に第2次のメニュー表は663ページにもわたる物になってしまった。

これらの事を踏まえ、第3次試験流通では更なる工夫を試みた。メニュー表作成にかかる膨大な労力と、紙の消費、何時でも参加でき、メニューの登録・削除が自由な、エコマネー支援ソフトの導入と、パソコンの使える人は直接アクセスし、パソコンの使えない人たちはセンターコーディネーターを配置した。

これにより、直接電話しづらいといった事も解消され、サービスのマッチングがより制度の高いものとなった。また、サービス交換の記録も一切いらなくなりより参加しやすい仕組みとなった。エコポイントも進化し、商店街などから58店舗が新たに参加し、レジ袋が不要なときにポイントがもらえるのと同時に、商店街では、過剰包装・エコマーク商品の購入の際にももらえることとした。また、協賛店は1ポイントにつき2円を運営団体

に寄付してくれることとし、環境活動の取り組みに充てることとしました。

このように、私たちの地域通貨の活動は常に変化し、進化させて運営してきたつもりでいます。しかしながら、これらの仕組の変更や、ルールの変更は参加者には非常にわかりづらい事だったのかもしれないと感じているのも事実です。まして、参加者が試験流通のたびに増えていき、現在の 800 人以上の参加者が完全に、私たちの考えた地域通貨の活動を理解し、仕組やルールを熟知しているとは限らないと思いますが、それでも参加者なのです。自分のできるときに、できるサービスを提供すると考えている人もいます。エコポイント活動を一生懸命やっている人もいます。エコポイントをためて、冬になったら使おうとする人もいます。色々な考え方や、参加する動機の人がいていいと思います。参加者が多いと利用率が下がるのも事実です。私たちが、常に参加者に地域通貨（クリン）の仕組やルールを発信し続けなければいけないのも事実です。サービスの提供をした事がない人もいます。サービスの依頼はないけれど、この仕組に参加していると言う帰属意識だけの人があります。でも、その帰属意識こそが、コミュニティを作り活性化するベースになるのです。参加者は財産です。地域の誇りです。地域通貨とは参加者（住民）自らが主役になる活動であり、そのコミュニティを基盤として新たな地域通貨（クリン）の可能性と、新たなビジネスチャンスを想像した人は私だけではないはずです。

3) NPOとしての自立

なぜ、「くりやまエコマネー研究会」が NPO を取得したのかと、現在も疑問を持っている方が地域通貨（クリン）の参加者の中にもいることは事実です。NPO という言葉を耳にすることは多いけれど、そもそも NPO とは何か、何のために、誰がどう活動するかという事がまだまだ多くの方たちに説明、理解されていないと言うことが現実であり、私が考える NPO の説明から入らねばならないのかもしれないかもしれません。

少し難しい言い方で説明すると NPO とは、Non Profit Organization の略で、民間の非営利組織のことをいいます。「非営利」とは、収入から活動経費を差し引いた余剰利益を構成員で分け合わない「非分配制約」という制限条件の下で活動することです。現在、一般的には、非分配の原則に加え、一定の組織を持ち、自発的な意思で動き自己統治力を備え、利益追求をせず公益を担う非政府の組織に対して使われることが多いようです。

こうした NPO の活動は、技術的制約の下で利潤の最大化を目指す営利企業とは異なる新たな市民セクターとして、これからの成熟した市民社会において重要な役割を果たすであろうと期待されています。NPO は、行政や企業にはない特性をもつとともに、個々に様々なミッション（社会的使命）を掲げ、その社会的課題の解決に先駆的かつ専門性をもって取り組んでいます民間の非営利組織で、1980 年代にアメリカで生まれた新しいシステムです。国の財政赤字削減を主な目的に、民間で公共部門等を担うことにより社会に活力を与えることを実現したのです。行政でも企業でもない新たな市民セクターとしての活躍が日本でも期待され、福祉やまちづくり・環境・子育て・海外支援・災害救援などあらゆる分

野で市民が先駆的に活動しています。わたしたちが目標としている社会は、多様性と個人の自律性のある、公正で透明な開かれた市民社会です。こうした関係を築くためには、企業や行政だけでなく、個人の責任に基づく自発的な活動、それを推進するために NPO の役割が大きくなっていったのはご存知のとおりです。

この説明で、NPO を理解しなさいと言うほうが間違いかもしれません。地域にいて、積極的に色々な事に参加し、実践する人たちの多くは組織や運営形態よりまずは、活動ありきであり組織を作っても従来の、行政や社会福祉協議会等の枠組みから逸脱せず、サービスのコーディネートに依存し継続しようとする団体が多いのも事実です。NPO であれ任意の団体であれ、自分達の活動を推進できさえすれば満足する人が、未だに多いのも非常に理解できる話です。その活動を批判する気はありません。なぜなら、今まではその選択肢しかなかったからで、その活動こそがスタンダードだったから当然といえば当然の考え方でした。しかしながら、ここ数年における社会の変化や少子高齢に代表される社会問題は地域活動・町づくり活動等のボランティア活動に関して大きな変化を求めています。

今までの活動を支えてきた「くりやまエコマネー研究会」を、NPO として自立させると言う考え方はもともとあったことで、地域通貨（クリン）の活動を通して NPO であったほうがよいと思えたからです。第一の問題は運営費です。クリンの活動には多くのお金を必要とします。地域通貨以外の活動でもそうだと思いますが、町づくりや環境活動等もともとそれ自体の活動でお金を生む活動ではなく、逆に活動する事でやればやるほど、参加してくれる人が多くなればなるほど、多くのお金を必要とすると言う事はあたり前の事であり、自分達でお金を出し合って活動を継続すると言う事にも、限界があります。私たちのクリンの活動もそうでしたが、行政から支援を受けて運営すると言うのも 1 つの選択ではありますが、今の行政にその資金を継続性をもって支援することができるとは考えられないのが現実です。また、多くの町民をこの仕組に参加し、利用しやすくするためにクリンの仕組を、全てのサービスの依頼者と提供者はコーディネーターによりマッチングする地域通貨（クリン）支援システムの導入と、クリン活動の基本であるコーディネーター業務をボランティアで維持するのは不可能な仕組であり、さらに、システムの維持管理と地域通貨運営の事務局員が当然必要であり、それらのことを維持するためにはやはりお金が必要であること。第二に、クリンの活動の中で無償（クリン）ではまかなえないサービスの存在を実感した事です。それらのサービスとは、除雪、送迎、保育など一番利用度の多いサービスです。これらのサービスは、コミュニティビジネスといわれるものであり新たなサービスの展開が、必要だと感じたからです。「コミュニティビジネス」とは、地域の生活者・住民が主体となって地域の課題をビジネスチャンスとして捉えて“地域課題解決ビジネス”を推進することにより、地域におけるコミュニティの再生と地域経済の活性化とを同時に達成しようという新しい地域づくりの手法です。市場経済では負担が高すぎるが、ボランティアではまかなえないような、継続性やより必要性の高いサービスに関するものを若干の金銭＋クリンで行うものを作る必要性を感じたからです。通常の商売とボランテ

ィアの中間のサービス、それこそがコミュニティビジネスと言われるものであると思ったからです。であればこそ、NPOとして自立し、クリンの活動（非営利活動）を営利活動で支えていく NPO しか選択しないと考えたことも事実あり、まさに私たち「くりやエコマネー研究会」の活動そのものが NPO 活動に最適であり、今後とも継続し続けるためには取得が最善であると考えたからです。

4) 活動の課題

このように、地域通貨（クリン）の活動を推進する中で、NPOとして自立し運営の透明性を持ち、継続性と信頼性を提供する中で本来の意味である行政とのパートナーシップを構築する事ができればと考えています。しかし、地域通貨を批判する人の中には、地域通貨の流通量について問題視し批判的な人が多いのも事実である。参加登録してはみたものの、実際には依頼も提供もなく使用しなかった人が多くいる事も事実であるが、この仕組が無ければ少ない流通量ではあるが、必要としている人に誰が・いつ・どのような形でサービスを提供するのが疑問であり、これに代わる仕組を検討しなければならないと考える。また、忙しかったので利用しなかった人や、依頼が無かったので使わなかったという人も多く、試験流通の中で常に話題に上がった問題である。今後地域通貨（クリン）の活動は、ある意味特化していくのではないのでしょうか。基本的にはサービスを提供しやすい人と、サービスを必要とする人の中で循環する仕組だということです。その中でいかに、子どもたちや、若者、主婦層を取り込み新しい仕組にできるのかという事だと思います。

もう1つの課題は、クリンポイントです。現在は、買い物時の袋や過剰包装・エコマナー商品の購入によりポイントを発給していますが、その広がりポイントによる財との交換の模索が必要であると考えます。なぜなら、ポイントと財との交換による仕組により、参加者は地域通貨の取得価値を見出し、自発的な活動を更に促進し、その事が更なる地域通貨（クリン）の活性化につながるのではないかと思うからです。

次の課題は、地域通貨と国民通貨の交換もしくは、併用の論議だと思います。多くの地域通貨特にエコマネーといわれるものには、この論議が欠如している。我々の地域通貨（クリン）も当初はエコマネーが原点でありこの考え方は、理念として純粋で分かりやすい面があるが、そのことが、日本各地で地域通貨の導入を考える団体から受け入れられているのも事実であろう。しかし、このエコマネーはその純粋さゆえに弱点も抱えている。この弱点こそが国民通貨との交換・併用の検討だと思います。ポイントと財の交換はその第一段階と捕らえるべきなのかもしれません。ポイント＝財＝円という図式は簡単に想像できる事であり、慎重に検討しなければならないと思います。

最後に行政側の課題として、これまで行政が行ってきた公共サービスの提供を、地域通貨システムを用いて市民社会が自律的に融通しあうようになったとき、果たしてどれだけの行政サービスが市民社会の相互扶助でできるかの検討も必要です。ここでは、市民がどれだけ社会貢献に力を割けるのかの検討とともに、どれだけ行政コストが削減されるのか

の検討も必要です。行政コストの削減量が量的に計算できれば、それによっていくらまで税金として地域通貨を受け入れられるかが判明するからです。こうした分析が今後行われれば、地域通貨と税・財政を一体として考える制度の検討が、具体的な更なる段階に進む可能性があると考えています。このように、多くの課題を抱えているからこそ、地域通貨の可能性は広がるのです。地域通貨の実践は、まだ始まったばかりだといってもよい段階であり、どのタイミングで何を検討し仕掛けていくのか、地域や参加者の意識等でそれらは変化し、進化し続けるためにも時間が必要であり、地域通貨を継続する事こそが重要な鍵になると思います。

平成 15 年 4 月に、特定非営利活動法人くりやまコミュニティネットワークとしての活動を開始しており、もちろん地域通貨クリンの活動も継続しております。NPO としてはまだまだ、ヨチヨチ歩きであることは言うまでもなく、運営にかんして苦慮しているのが実体であります。しかしながら、クリンの活動を継続させるためにも、ニーズを把握し、アイデアを出し合い形に換え、事業化して運営できるような、新たな仲間作りから始めたいと考えております。地域を変えていきたいという強い意志と、それをサポートする行政が、本来の意味での協働の関係を築き上げて行かなければ、地域通貨の成功はあり得ないと考えています。協働を模索する事こそが、今後の大きな課題であるのかもしれません。

13-2. 民間と行政の関係と協働のありかたについて

1) NPO とは

行政と NPO が協働するということを考える前に、NPO について少し考えてみようと思います。NPO を日本語に訳すと「非営利組織」となります。株式会社などの営利を追求する企業とは異なり、文字どおり営利を目的としない組織ということです。国や道をはじめとする行政も同じ非営利の組織ですから、これらと区分するために、NPO は「民間非営利組織」と通常呼ばれています。

なお、特定非営利活動促進法（NPO 法）により認証を受けた特定非営利活動法人（NPO 法人）のみが NPO と思われている状況がみられますが、法人格を持たない任意団体も要件を満たしていれば NPO と呼ばれます。

NPO 活動を「社会的な使命の達成を目的に、市民が連携し、自発的かつ非営利で行う社会的、公益的活動」としてとらえ、そうした活動を継続的に行っている民間の組織、団体を「NPO」と定義できるもので、政治・宗教活動を主目的とするものや特定の個人・団体の利益を目的とするものは除くことにしています。したがって「ボランティア団体」、「市民活動団体」、「NGO」などが該当することになり、このような考え方の中で NPO をとらえていこうと思います。

NPO について要件をもう少し詳しく説明すると次のようになるのではないのでしょうか。

「営利を目的としない」というと、利益の上がる事業をしないこととよく勘違いされま

す。しかし、これは企業が上がった利益を株主や社員に分配することを目的としていることに対して、「利益が上がっても関係者に分配しない」という意味であり、利益の上がる事業を行っても、その儲けを関係者に分配せずに次の事業や活動に充てる場合は「非営利」ということになります。我々の活動で言えば、地域通貨（クリン）の活動が非営利でありわくわくシニアネットワークでのコミュニティビジネスや、視察を受け、報告書売ることが営利の活動です。くりやまコミュニティネットワークも事務局員がいますが、NPOが活発に継続的に活動していくためには、有給スタッフが必要であり、労働の対価として支払われる給与、賃金等は「利益の分配」にはあらず、活動の必要経費とされています。

2) NPOの目的

NPOは何を目的に活動しているのでしょうか。それは、利益の追求ではなく、社会的な使命（ミッション）の実現にあるのです。社会の様々な課題に対して、自ら何を行うべきかを考え、自らの意思で活動を起こさずにはいられない人たちが集まって、社会的使命を達成しようと活動する組織体をNPOと呼んでいるのです。

社会的に認められた「組織」であることが、NPOの重要な要件の一つになります。会則があり、代表者や理事を置くほか会計・経理がきちんとなされるなど組織的な整備がされていることは当然で、そのようなものがない一度限りの集まりなどはNPOとは言いません。また、NPOとボランティアの違いが分からないという声がよく聞かれます。いずれも、自主的、自発的に非営利の活動を行うということでは同じですが、基本的に、NPOは組織、ボランティアは個人を指します。行政は組織ですから、協働の相手も組織であるNPOとなるのです。

3) NGOとNPOの関係

NGOとNPOがどう違うのかということがよく言われますが、NGOはNon Governmental Organizationの頭文字をとったもので、日本語に訳すると「非政府組織」ということになります。

NGOは、もともと国連で使われはじめた言葉で、国連では国際的な問題を解決する担い手として、早くから政府とは別の民間組織としてその役割が認められてきました。また、最近では、地球サミットや地球温暖化防止京都会議などの国際会議で、政策立案者として政府と並び重要な存在となっています。

このように、NGOは政府ではない民間の市民による組織、つまり非政府という観点から使われている用語であり、当然に利益を目的とする組織ではないことから、本質的にはNPOです。最近では環境、人権、教育などの国際協力の分野で活躍するNPOをNGOと呼ぶことが多くなっています。

4) NPOの特性

NPOは「自主性」、「個別性」、「先駆性」、「迅速性」、「柔軟性」、「多元性」など種々の特性を持っており、行政の持つ公平性や企業の利潤追求という社会的価値にとらわれず、社会的課題に対して、迅速で先駆的な取り組みができる組織です。それぞれの組織が持つ多様な価値観に基づく自由な意思により、個別的で柔軟なサービスの提供が可能であり、また、こうした取り組みから社会への問題意識を持ち、行政や企業に対して市民の立場からチェックをし、独自の提言が行えるのもNPOの特性であり使命と言えるでしょう。

このようなことから、NPOは、行政（第1セクター）、企業（第2セクター）と並ぶ第3のセクターとして期待され、これからの社会では、これらがバランスよく機能していくことで、豊かで活力のある社会が構築されていくものとして注目されているわけです。

行政との協働を進めるうえにおいて、この3つのセクターの特性と違いを理解しておくことは、大変重要なことであり、第3セクターという言葉は、行政と民間企業等が共同出資で設立した事業体を指すとの考え方が一般的ですが、NPOなどの「市民セクター」も第3セクターと呼ばれるようになっていきます。

5) 協働の意義

行政とNPOは、ともに非営利・公益分野を担い、社会的・公共的課題を解決する存在です。その目指すところは、よりよい地域社会づくりであり、福祉の向上であって、いずれも同じと言えます。その意味で、行政とNPOは様々な分野において何らかの関係を持ちうるものと考えられます。

行政とNPOの協働とは、相互の立場や特性を認め、共通する課題の解決や社会的目的の実現に向け、積極的にサービスを提供するなどの協力関係を言います。

各々が役割分担を理解したうえで協働を進めることにより、公共サービスの内容をより豊かに、また、効果的なものとすることができたり、効率化することでコストを低減できるなどの効果が期待されています。行政とNPOが、公共サービスの質や量の向上を目指し協働していくことは、地域住民の生活を向上させるうえにおいて、大変重要な意義を持つものといえます。

6) 協働のメリット

①行政のメリット

- ・NPOの柔軟性や迅速性、専門性などの特性を行政施策に反映することができます。法律や予算に基づいて公平・平等なサービス（均一的なサービス）を行うことを基本とする行政においては、対応が難しいと考えられる、多様なニーズに対応し、より利用者のニーズに沿った公共サービスを、迅速に提供することが可能になるものと考えられます。
- ・行政とNPOが協働することで、お互いに役割分担をしていくことになれば、これまで競合していた事業を見直すことにつながります。これまで、公益的な活動は行政が独占

的に行うものとの認識が根強い中で、行政が肥大化する傾向が見られました。しかし、NPOが実施できる部分をNPOに任せることで、行政自体の機能の純化やサービスの効率化、質的向上といった行政の自己改革が進むものと考えられます。

- ・NPOは地域に密着し、より市民の側に立って活動している団体で、その活動を通じて多様な市民の意見を引き出すことができます。市民と行政の接点となるNPOとの協働で、市民の行政への参加がより一層進む事が考えられます。

②NPOのメリット

- ・自らの特性を活かしながら、組織が掲げる使命をより効果的に実現することができるようになるとともに、活動の場や幅を広げることが出来るようになります。
- ・行政が持つ情報や調査力を活用することにより、より信頼性の高いサービスを提供する事ができるようになります。
- ・委託費や助成金収入により、財政基盤が安定することが考えられます。
- ・NPOの持つ情報や知識を行政に、公式に伝えることができるようになり、市民の必要としているニーズを新たな活動に広げる事が出来ます。

③市民のメリット

- ・ニーズにマッチしたきめ細やかで柔軟な公共サービスが受けられるようになることが考えられます。
- ・行政が身近なものになることが考えられます。
- ・NPOの活動が活性化することで、新しい雇用の機会の拡大も期待されます。
- ・市民の意見が直接サービスにつながる事が考えられます。

7) 協働の現状と課題

行政とNPOとの協働の状況は、NPOへの事業委託、補助・助成、イベントの後援や構想の策定にあたり意見を聞く等の、協働がみられるようになっては来ているのですが、まだ十分に進んでいないと言えます。その理由としては、NPOの活動自体が未だ未成熟の団体が多いことのほか、組織としての信頼に掛けるNPOの存在や、協働に関わる情報が不足がちであること、行政職員の協働に対する理解が十分に浸透していないことなどが考えられます。

行政職員は、公共サービスは行政が独占的に担うもの意識しているひとが大半であり、また、NPOの活動については、行政の施策に対立するものといったイメージを抱いてしまい、協働ということに違和感を感じてしまうという行政職員も大勢いるのも事実です。一方、NPO活動は単なる行政の下請的、補助的活動に過ぎないものと考えている行政職員もおりNPOに対する知識不足は否めません。

NPOは、小規模かつ脆弱なものが多いのも事実であり、現状では行政や企業と対等とは

言い難いかもしれませんが。しかし、これから、NPO が行政とは違う発想で地域に密着したきめ細やかな各種のサービスを提供し、活動が活発化していくようになれば、それらの活動が社会で果たす役割についての、認識もかわり、さらに深めていくことが必要であると考える人が多くなっていくと思います。

今、行政には、公益的活動を税金により独占的に行っていくのではなく、限られた財源の中で効率的に質の高いサービスを提供することが求められています。そのために、私たち「NPO との協働」という新しい切り口で業務を見直し、行政職員自身が自己改革を進めることが重要であり、行政組織自体がネットワークされることが望まれます。

8) 協働を進めるための留意点

行政との協働を進めるためには、NPO と行政双方の特性や違いについて理解を深めておくことが重要です。NPO と行政が公共性という同じ基盤を持ちながらも、活動主体としてはそれぞれ異なる性質を持っているということ、異なる性質のものがお互いの長所を生かすことによってよりよい公共サービスの提供が可能になるということを十分に認識することが、これから協働事業を進めていくうえで大切です。しかし、行政と NPO の性質が異なることから、協働を進めるうえで混乱や困難を伴う場合があります。日頃から、双方の特性や違いについて十分に自覚し、行政との意見や情報の交換を重ねながら、意思の疎通を図っていくことが重要です。

9) NPO と行政の違い

① 受益圏・受益層の違い

NPO の受益圏は、NPO が独自に定めればよく、活動の内容や発展により変化することもあります。行政区域にとらわれることなく、複数の行政区域にまたがっても、また、行政区域のうちの一部の地域であってもよいということです。

一方、行政の受益圏はその行政区域に限られるものであり、また、行政区域全域に均等にサービスがいきわたることが求められます。

受益層についても、行政はあらゆる層が公平に受益層となることが原則となりますが、NPO は特定の層に特化することができます。

② 組織の規模・形態の違い

NPO は、様々な規模・形態のものがありますが、一般的には専従スタッフが数人という規模で、行政組織とは比較にならないほど小さく、このため、行政とは活動の進め方を違えざるを得ないと言えます。

行政組織は大きいのが故に縦割りとなりがちであり、一人ひとりの仕事の範囲は狭くなることが多く、一方、NPO の専従スタッフはいわゆる「何でも屋」として、一人でいろいろな任務を負って活動する場合があります。

③収入構造の違い

行政の収入は法令等に基づき徴収した税金であり、事業の執行は議会の承認を受けた予算に基づき行われます。

NPOの収入は個人や企業からの自発的な会費や寄附、財団等からの助成金や行政からの補助金及び自主事業や委託事業に伴う収入であり、概して不安定とすることができます。

行政の予算による事業の遂行は柔軟性に欠け、硬直的であるように感じられることがあります。NPOにおいても一応予算が立てられることはありますが、予算の遵守や執行に関しては弾力的に運営できるという特徴があると言えます。

④行動原理の違い

行政とNPOのスタッフでは、行動の原理が異なっていることを認識することが重要です。NPOはそれぞれ様々な社会的使命(ミッション)を掲げて自主的に活動していますが、スタッフはこのようなミッションに共鳴して参加しており、自発的に行動しています。個人の自主性が尊重され、自己責任で行うことから、かなりの自由もあると言えます。このことは、時には組織としての行動を曖昧にし、混乱させることもあります。そのことがNPOの長所と言える部分でもあります。

一方、行政職員は、首長の施政方針のもとに、予算に基づき行動することが当然です。また、行政職員は人事異動があることから、数年ごとに担当者が替わり、それまでの積み上げが十分に継承されないためにもどかしさを感じることもあり、協働する場合の課題であると考えられます。

⑤時間感覚の違い

行政とNPOでは、特に「年度」に対する意識の強弱が異なることも言われています。行政職員が4月～3月の年度意識を高く持って行動することは当然ですが、NPOでは、年度を設定しているものの、行政ほど年度意識にはとらわれず、年度内の予算執行という考え方は希薄と言える場合があります。このようなことが「柔軟性」、「迅速性」といったNPOの特性を引き出していると言えますが、行政から見た場合は、事業委託などでNPOが頼りないというように映るかもしれません。また、NPOの活動は、土曜・日曜に行われることも多く、平日の活動は夜になることも多くなります。このような時間感覚の相違にぶつかることもあります。

⑥協働の目的を明確化

様々な点で異なる行政とNPOが協働していくために、まず考えなくてはならないことは、当該事業についてなぜ協働することが必要なのか、行政と協働することで住民にとって、ベストな選択なのかということです。

協働にあたっては、まず、住民のニーズを的確に把握したうえで、これらについて十分

検討を行い、事業の具体的な目標を明確にすることが重要です。

このような目標設定にあたっては、日常から行政と接し、その意見を聞いておくことも大切です。

10) 情報公開

現状では、行政と NPO の相互理解は決して十分できているとは言えません。協働を進めるためにはお互いの相互理解が不可欠ですが、このような状況の中で信頼関係を築いていくためには、より行政からの積極的な情報の公開が必要です。

特に、NPO の事業への積極的な取り組みを促すためには、計画の構想段階から情報提供を行い、共に考えるという姿勢も大事ですが、サポートする意識と行動が求められます。

また、NPO のネットワークシステムの構築や、行政と NPO との情報誌発行などを行かない、これらを利用し情報発信することも考えられます。

11) 競争原理

行政との協働にあたり、特定の NPO だけを協働の相手方とすることには問題があります。競争原理が働くとともに、できる限り多くの NPO が参加の機会を得られるようなしなければならないのは言うまでもありませんが、都市部で多くの NPO が存在する場合は可能ですが、小規模の自治体では NPO 自体の数が少なく、それらの事が実現できない事があります。NPO に対し幅広く情報提供を行い、事業評価を市民も含めて実行する事が求められています。

12) 協働の意義

行政との協働は大きな意義をもつことは言うまでもありませんが、協働する事で、住民ニーズを満たし、よりよい成果をあげることができるということが、協働を進めるにあたっての基本的な考え方です。

行政と NPO はお互いに非営利・公益分野を担うものですが、事業により協力できるものもあれば、対立や競合する場合があります。実態としては、それぞれが独自に活動している場合がほとんどですが、これからは、双方の役割分担を明確にし、サービスの質や量の充実、あるいはコストの削減等を考慮し協働の基本的考え方を意識しながら、協働にふさわしい新規事業や既存事業の見直しについての検討を積極的に進めることが求められます。また、事業の一部を協働することにより、一層効果が上がる場合も考えられ、そのような視点からの検討も重要です。

民間と行政の関係協働のありかたは、多くの問題点を含み、協働ということをそれぞれの団体が模索しているのが現状です。協働という言葉がこれほど氾濫し、安売りされているのも否めません。なぜなのか、NPO 自身も協働により、安定的な収入が確保されること

に対する安心のためには必要なかもしれませんが、安易に踊らされてはならないと感じています。行政もまた然りです。行政も構造改革・市町村合併をはじめ、様々な問題を抱えている中での、協働というものを求め過ぎているように感じているのは、私だけでしょうか。

行政も NPO もそれぞれが抱える問題を解決するために、まずは自助努力を試み、次にあるのが協働だと思います。行政は協働という名の、業務のスリム化ばかりを望んでいませんか？ NPO は協働という名の下請けになっていないか？ 考え直す必要があるのではないのでしょうか。なぜなら NPO は、やりたい人が・やりたい事を事業としていく組織だからで結果的に協働により、目的が果たされると思います。

13-3. 地域通貨とコミュニティビジネスの統合

1) コミュニティビジネスとは

地域通貨（クリン）の活動を 1999 年 9 月から継続しているなかで、コミュニティビジネスという言葉に出会った。さらに、NPO を取得して活動を開始しようと考え始めてなおさら、コミュニティビジネスを意識するようになり、NPO としての活動の半分以上はコミュニティビジネスに関することであることはいまでもありません。地域通貨（クリン）の活動の中で、コミュニティビジネスの原点になるような活動があり、それらを成長させて行きたいと考えたのも、NPO 取得に向けた大きな原動力となっていたのも事実です。

コミュニティビジネスの特徴としては、まず活動の主体が従来の企業や社会の担い手ではない、地域の主婦や高齢者、早期退職者などであるといえます。いづれにしても従来のような企業における雇用対象ではなかった地域住民が担い手の中心であるといえます。さらにそのビジネスのテーマも地域住民の身近な問題であり、活動のしかたもボランティア活動とは異なり、赤字を出さない程度の最低限の利益を生み出し、ビジネスとして成立させることを重視している。コミュニティビジネスの行動価値基準も、営利第一ではなく、地域社会のためになるビジネスを通じて、意義や意味を追求していくことにある。ビジネス規模や範囲については、「地域の中で顔の見える関係」が前提となり、「等身大のビジネス」とも言えるものだと考えます。

2) 行政・企業から民へ

コミュニティビジネスにおいて、ビジネスの基盤はコミュニティにあるのは当然です。地域住民が、生活者意識のもと企業的発想を持ちながら、地域の問題や課題を解決して行く新しい発想のビジネスにより、住民は本来の意味における、社会への新しいかかわり方のひとつに参加するという事を体験することができると思います。従来地域の問題や課題の解決を担っていたのは行政であったといえるでしょう。また企業は、利潤を追求する活動全てについて担ってきたのです。コミュニティビジネスは、ビジネスとして利潤を含

めた成果をあげつつ、そこに住む人々のために貢献することを目的としている。ビジネスではあるが企業ではなく、コミュニティへの貢献を目的としているのに行政ではなく民が担う。行政も企業も手を出さない社会的な問題を解決し、企業と争うことで利用者が質の高いサービスを受けることが可能となり、効率や多様性というある意味行政の不得意な部分を補完し、強化することで地域やコミュニティに貢献していく活動であると思います。われわれの生活や健康や安心や信頼は、行政・企業かという区別ではなく、両者の中間エリアが大事であり、行政と住民におけるパートナーシップが重視されだしたのも、このような経緯からであると思います。

3) 地域通貨活動とコミュニティビジネス

地域通貨（クリン）の活動の中で、コミュニティビジネスの原点になるような活動があり、それらを成長させて行きたいと考えたといいましたが、では具体的にどのようなことがあるのか検証していこうと思います。

最初に NPO 設立後、コミュニティビジネスの活動を行うことを目的に立ちあげた「わくわくシニアネット」についてですが、当初はパソコンの技術を習得したいと思っていたグループでしたが、私たちの NPO の活動に賛同し、コミュニティビジネスを模索しております。高齢者の男性・女性合わせて 12 名のグループですが、最初はなかなかコミュニティビジネスを理解していただくのに苦労しました。もともとは、パソコンの技術を習得したい人たちですから、何のためにビジネスをするのかということから説明しました。パソコンの技術を習得してもその技術はあくまで自分自身の知識や技能であり、その活用の幅や利用により、それを必要としている実態がある。その事を担うことを出来ないか？たとえば自分達の持っているパソコンの技術で、小学生や・中学生のパソコン授業のサポートが出来ないか。また、新たな「わくわくシニアネット」の参加者に対して、自分達の持っている技術を教えることで、組織の充実や能力のアップにつなげる活動等、これらはボランティア的要素が強いものですが、更に、デイサービスの事業所で作っている漬物を販売することになり、価格や商品名のシール作成などパソコンを使うことだけでも、ビジネスの可能性を体験していただいております。また、行政でいえば、町議会の議事録の受託等、企業でいえばチラシの作成等、パソコンの技術はあくまで、道具でありコミュニティビジネスの依頼・連絡にメールを使いあうことが基本的なシニアネットの人たちの習得すべき技術であり、それ以上がビジネスを生む可能性のある技術であることを理解し始めたところでもあります。

パソコンの技術を活かした活動以外であれば、より多くのビジネスチャンスがあります。行政とのかかわりでいえば、町広報誌の折り込作業・行政のアンケートの受託等、企業でいえば商品の宅配サービス等、活動を担う人たちが居て、その活動で地域に貢献できると感じていただくことができれば、サービスを依頼する人たちと、サービスを提供する人たちのアイディアで大きな広がりを見せることは確かです。

次に考えられるのが、地域通貨（クリン）の活動において考えられる、コミュニティビジネスです。地域通貨での活動の多くは、ボランティアの活動であるのはいうまでもありません。しかしながら、なかにはボランティアではまかないきれないサービスがあるのも事実です。定期的におこなって欲しいというサービス、ボランティアでは労働時間がかかりすぎるサービス、今すぐして欲しいというサービスなどは、地域通貨の活動ではまかないきれないサービスであり、特にサービスを提供する側に多くの不満や疑問をもつものでした。しかし、コミュニティビジネスとして考えればどうでしょうか、非常にビジネスとして考えやすいものであり、地域通貨（クリン）に参加している人にとっても、クリンの活動と、ビジネスとしての活動の選択肢がありサービスを明確化することができるというメリットがあります。

具体的にサービスをあげてみます。除雪・庭木の冬囲い・子どもの世話・福祉的メニュー等がその代表的なサービスと言えます。これらのサービスは、コミュニティビジネスで提供したほうが良いこともあります。除雪は、サービスの依頼者からすれば、雪が降ると今すぐやって欲しいというサービスです。また、除雪を仕事としている企業も存在し、場合によっては一人ではサービスを提供できないくらいの、ボリュームのものがサービス依頼側のモラルの欠如や、無知によるものと思われそうですが、サービス提供者からしばしばクレームが報告されています。

企業のサービスがあり・コミュニティビジネスのサービスがあり・地域通貨（クリン）のサービスがある。それぞれのサービスには違いがあり、その違うサービスを使い分けることが難しいかもしれないが、それがこれからの社会のあたり前として成り立つと思う。

企業のサービスは、依頼するとすぐしてくれるし、依頼したほうも満足できるが、労働のボリュームにより支払うお金がかわり、高いサービスである。

地域通貨（クリン）のサービスは、依頼すると早くて三日後であり、所有クリンの範囲内で 30 分から 1 時間の範囲であるため、限られた時間内にできるだけ除雪作業を、ただでするサービスといえるが、満足できることもあれば出来ない時もあり、サービス依頼者が満足するかではなく、それで満足してもらわなくてはならないサービスです。

コミュニティビジネスはちょうど、企業サービスと・地域通貨（クリン）のサービスの中間に位置し、サービスを依頼するとすぐきてくれて、労働のボリュームで支払うお金がかわるが、基本的には企業のサービスよりはかなり安く、満足できるサービスです。なぜなら、コミュニティビジネスは、社会貢献したい人たちで構成されているため、お金だけではなく、サービスを提供する側の満足度も非常に高く、それによって、サービス依頼者も満足するサービスだからです。

同じように、庭木の冬囲いも同じであり、子どもの世話も定期的なサービスとなることが多く、企業のサービスはなく、クリンのサービス提供者ではまかないきれない状況にあります。なぜ定期的なサービスとなるかということ、本来地域通貨（クリン）のサービスは個人的サービスの依頼が中心ですが、毎週おこなわれる手話の会での子どもの世話は定期

的に開催されており、地域通貨（クリン）のサービスでは、毎回サービスの提供者が変わり、一度に多くの子どもの預かるのも大変だということで、コミュニティビジネスによりサービスを提供したほうが良いと思えるからです。

このように、地域通貨（クリン）の活動の中で、コミュニティビジネスの必要性や、可能性を多く発見することにより、NPO 活動の中で検討、実施すべきであると判断したわけです。サービスを依頼する側だけではなく、サービスを提供する側にとっても、地域通貨（クリン）だけではなく、コミュニティビジネスというもう一つの選択肢があることが重要であると考えたからです。

4) 生活とコミュニティビジネス

地域コミュニティを活性化するためには、その地域コミュニティの中で身の丈にあったさまざまな事業の成立と、地域住民の事業への関わりによって経済活動がなされ、自立的な生活基盤が確立されることが重要です。行政や企業の限界が明らかになってくるなかで、住民自身による地域コミュニティの活性化こそを目指していかなければなりません。

コミュニティビジネスは地域社会の問題に関する住民の、気づきから始まるからです。そして、その気づきの原因を解決したいという人が集まって問題意識を共有する仲間ができ、活動が始まります。これコミュニティビジネスのスタートです。しかし、活動だけだと信頼性や継続性がなく、さらに、今の地域社会では法人格が無いと社会的に認知されません。地域社会を活性化するためには、地域コミュニティにビジネスの視点を持ちながら、生活とビジネスを結ぶことによりコミュニティビジネスの更なる可能性が広がると考えられます。また、地域社会には技術を持った多くの労働力が存在することを、忘れてはなりません。それらの人々が主体的に地域コミュニティの課題に取り組み自ら問題を解決していくことにより、地域社会が活性化されていくと思います。

5) コミュニティビジネスの効果

地域通貨（クリン）における、コミュニティビジネスを書いてきましたが、コミュニティビジネスを地域で起こすことによって、次のような効果があると思います。

①地域問題へのきめ細かい対応

従来の行政の組織では解決することができなかった地域の問題が、個人の働きにより、それぞれの地域の実情に合わせたきめ細かい対応が可能となり、特に市町村合併後における行政サービスを補完することも可能であると思います。

②生きがい創造

コミュニティビジネスは「地域の問題を解決する」という役割を担っているために、問題解決を行うことで地域住民に感謝されるなどして、それが個人の働きがいや生きがいを

つくり、自己実現へとつながり、さらには人と人のネットワーク創りやコミュニティに対する帰属意識を生み出すことが可能となると思います。

③起業の活性化

経済のグローバル化の進展により、地域外からの企業誘致が困難になりつつあり、地域内で産業を興すことが求められており、コミュニティビジネスは、原材料、労働力、技術・ノウハウなど、地域の資源を活用して、取り組むことから、産業の起業活性化に貢献することができると思います。

④雇用の創出

コミュニティビジネスは、地域の問題解決が主眼のビジネスであるために、高齢者や主婦などの生活者が担い手の中心となっている。生活費を稼ぐための仕事というよりは、生きがいのための仕事に近い側面を持ち、本業ではないために、気軽に始められるという特徴も持っています。コミュニティビジネスは、今までの企業の担い手とは異なり、主婦や高齢者など、地域の新しい担い手による起業活性化が期待できると思います。

⑤地域の経済自立促進

コミュニティビジネスは住民の個別で多様なニーズにこたえて、地域の資源をできる限り活用し、地域から働き手を募り、既存の事業者と連携するなど、地域での人材交流や経済循環を促す接点として様々な役割を果たす可能性があります。個人や地域の潜在的な力を生かし、個人や地域の実情に添った形での地域経済の自立を支援するような効果が期待できると思います。

コミュニティビジネスは現段階においては創生期にあり、その議論は始まったばかりであり、行政においての取り組み状況にも大きな差があり、しかしながら従来のタテワリ型行政組織において実現が困難であった、地域におけるきめ細やかな対応が可能となることや、市町村合併後の行政サービスを補完する機能を有すること、地域の雇用を創出することが可能となることなど、その効果は大きいと思われ、今後の地域活性化のキーワードとして、コミュニティビジネス活動の活発化に大きな期待がよせられていると思います。

6) コミュニティビジネス評価

コミュニティビジネスの目的は、ビジネスを地域コミュニティのさまざまな問題解決するための手段として導入し、その解決に貢献することで地域コミュニティの活性化に寄与することだと考えます。コミュニティビジネスには、そのような使命を基礎にしている事業体であり、事業で利益をあげることは否定しません。そのこと自体が、地域コミュニティの活性化に貢献するからです。

これまでのコミュニティビジネスは売上高や利益率など経済的側面で評価される事が一

般的で、その事業の社会的位置付け、地域内における位置付けという視点が薄いものばかりでした。しかし、コミュニティビジネスはそのような経済的側面からのみ評価されるものではないと思います。地域コミュニティの活性化という概念を一つの価値判断の尺度として考えることが重要です。

地域コミュニティの活性化という視点で、コミュニティビジネスを捉えることができれば、事業者が自ら事業について社会的位置付けができ、また、事業の展開において地域コミュニティの活性化をおこなうことが期待できると思います。そして、そのことが地域社会にフィードバックされることとなり、今後コミュニティビジネスが発展するためには評価する仕組みが必要だと考えます。

- ・コミュニティビジネス参加している人たちが、自らの活動にたいして貢献しているか。
- ・地域コミュニティが抱える、さまざまな問題の解決に貢献しているか。
- ・地域内において、問題解決のための新しいネットワークや協働関係を作り出しているか。
- ・地域コミュニティの活性化への貢献と事業性のバランスをうまく保つような経営がおこなわれているか。

評価としてはこれらのことが考えられます。

コミュニティビジネスはまだ始まったばかりの活動であり、色々なものが今後現れると確信しています。住民が自らの視点で、自らが活動することが重要であり仲間集めが最も大切なことなのではないでしょうか。

<参考文献>

細内信孝『コミュニティビジネス』中央大学出版

山内直人・金子郁容・本間正明・玄田有史・大沢真知子『コミュニティビジネスの時代』岩波書店

監修：澤登信子・細内信孝・田中尚輝、執筆：細内信孝・加藤敏春・山際完治『コミュニティビジネス市民起業』日本短波放送（ラジオたんぱ）

<参考ウェブサイト>

<http://www.mskj.or.jp/profile/harada.html> 地域通貨：持続可能な社会創造のための公共空間再編ツール 原田 大氏

<http://www.ishikawa-NPO.jp/document/kyoudou01.htm> 石川県 NPO との協働に関する手引

民生委員・児童委員活動と公私協働

尾形 良子・栗田 克実・杉岡 直人

14-1. はじめに

民生委員は 1948（昭和 23）年に制定された民生委員法に根拠を持ち、児童福祉法により児童委員を兼ねている。現在は社会福祉法において社会福祉の基礎構造が転換され、新しい枠組みの中での活動を求められている。

わが国の社会福祉の歴史は、生活保護施策を中心として生活保障制度を整え、社会福祉三法から六法への福祉領域の拡大、その後の経済危機を背景とした福祉見直し、そして急激な高齢化を迎え、在宅福祉を志向した福祉八法改正へと推移してきた。この間民生委員・児童委員（以下、民生委員）は方面委員として戦後処理の一部を担い、その後の社会福祉新体制の下、各種社会福祉関係法により協力機関として公私協働を担ってきた。1970 年代の民生委員の活動強化方策による行政への協力機関という位置付けでは、「社会福祉行政に対する住民参加の制度化された一つの形態としてとらえ、新しい意味での行政協力活動をつよめる」ととらえており、当時にしては斬新な自己規定であった¹とされる。同時期の 1977（昭和 52）年には高齢化社会の進展により増加するねたきり老人の調査を行ってその数の多さと施策の不備を指摘するなど、高齢者福祉の領域での活動が多くみられた。1994（平成 6）年には児童問題への対応の難しさから新たに主任児童委員制度が設けられている。

2000（平成 12）年の社会福祉法により地域福祉が重視されることになった。現在では「公」の限界を補う意においても、各種ボランティアや NPO 法人などの新しい市民参加・住民参加の形態が存在し、新しい「公」を担っていくものと見なされている。それでは伝統的な社会資源である民生委員は、今後何を担うのだろうか。2000（平成 12）年の民生委員法の改正により、民生委員活動の基本姿勢が住民の立場に立った相談を行うと確認されている。その後 2003（平成 15）年には「活動の促進者（ファシリテーター）となり地域住民が参加できる、取り組みやすい活動を企画・提案し、『地域のために何かをしたい』と思っている住民の発掘や活動者の募集に努めることがこれからの役割である」²と、地域福祉の中での役割が明記されている。

そこで公私協働に視点を置いてこれまでの民生委員活動について概観し、地域における福祉の担い手としての民生委員のあり方について、札幌市民生委員を対象にアンケート調査を実施した。調査によって明らかとなった民生委員の意識やアイデンティティそして活動実態を通して、公私協働の担い手像を浮き彫りにする。

¹ 古川孝順（1998）「社会福祉基礎構造改革—その課題と展望—」109-110 誠信書房。

² http://www2.shakyo.or.jp/zenminjiren/introduce/data_02/index.htm 「地域福祉を推進する民生委員・児童委員、民児協の役割—これからの地域福祉活動の推進に向けて—」

14-2. 公私協働とは何か

1) 公私関係論

戦後処理以降の日本の社会福祉における公私関係論の背景としては、当初議論された施設の公私格差問題以降、1970年代のオイルショックを契機として福祉政策において公私の役割分担が重要な課題となってきたことである。これは「福祉国家の危機」以降、小さな政府政策によって福祉サービスの公私の役割分担やサービスの効率化などが課題とされたことを背景とし、市場原理の導入や家族と地域社会の自助努力が強調された。それに関連して、高齢者福祉サービスにおいて施設処遇よりも在宅福祉の方が安上がりであるという財政的な判断と、住み慣れた地域での生活を維持するという生活の質という要素もからめて在宅福祉の方向性が中心となった。

また、住民・市民による「参加」、市民参加論も公私関係論にはかかわりの深いものである。「参加」は政治や行政の運営・実施者の側にとっては正当性の根拠であり、市民・住民にとっては自らに影響のある政策や事業へ自分たちの要求を反映させる途のひとつである³。このような背景の中で「公私役割分担論」「公私の協働」が登場してくる。

さまざまな公私関係論がある中、社会福祉の領域でよく使用されるものには、主体や範囲などから引き出された①法定・非法定、②政府と非政府、③公（public）＝官と民間（voluntary）、④公共（public）と私（個人）（private）、⑤フォーマルとインフォーマル（フォーマルを政府部門と市場部門＋インフォーマルをそれ以外の家族・地域社会・団体、フォーマルを国・地方自治体、民間の営利団体と非営利団体＋インフォーマルを家族、友人、近隣とする場合がある）、⑥営利と非営利、⁴という枠組みである。

また小林良二（1984）は定義としてではなく、仲村優一によるモデル－福祉サービス供給体制の文脈による公私論－から公私関係の説明に使用する。もとは社会保障と社会福祉の関係性を分析するためのモデルであったものを、公私関係に援用したものである。それはA（公）およびB（私）の関係において①B（私）のA（公）に対する並存関係、②B（私）はA（公）に対する補足関係、③B（私）はA（公）の不備を補う代替関係、の三つに分類し、検討を行うものである。本来、上述のモデルではどの社会システムが主体であるかを決定してからその関係性が問われるものである⁵。

しかし一般的な使用による「公」「私」は、「公」が主体的に福祉供給を担ってきたとして、公＝行政、私＝通常は社会福祉法人などの民間社会福祉事業と近年の在宅福祉サービスの展開におけるボランティア団体やNPOなどさまざまな供給主体であることを前提と

³ 安立清史（1998）「市民福祉の社会学」100 ハーベスト社

⁴ 山口稔（2001）「地域福祉の構成要件とソーシャルワーク」『コミュニティとソーシャルワーク』98-99、有斐閣

⁵ 小林良二（1984）「社会福祉における公私関係」『社会福祉改革論Ⅰ－社会福祉政策の展望－』207-210、東京大学出版会

している。社会福祉基礎構造改革後の枠組みでは、公が社会福祉の中心的な供給主体ではないことをもってすれば、従来の使用では説明しえず、基礎構造改革後の社会福祉供給システムを表現しきれないと思われる。

また小林（1984）は有賀喜左衛門の公私論を社会福祉に応用して、残余的モデルである公私関係を、社会構造＝社会的ニードとして説明する。それはある社会システム内部を「私」とし、①社会システム間と②行政との関係の二重の点を「公」と見る。また社会階層の秩序へ応用すれば、上位システムが「公」となり下位システムが「私」として、上位の关系的価値として定義づけられるとしている。ここでの生活保障の機能は、社会システム自体の危機により機能不全に陥った場合、社会システム間での相互扶助が初期発動し、それが困難な場合に行政システムが介入する。この場合の「公」、つまり行政ではない社会システム間では、地域という視点に立つと「行政」と「私」との中間にあって相互の調整を期待される当事者団体やボランティア団体、地域団体である⁶とされる。なお、小林は上述の二つの公私関係を併せて検討することが必要であると言っているが、現代における行政ではない「公」を想定している枠組みとして利用できる。社会福祉においては行政や議会の単位である市町村単位の広域圏と、フェイストゥフェイスの場が可能でより身近な小学校区程度の地域による「公」を基礎単位として想定すると、生活を対象とした検討が行いやすいと思われる。

2) 公私関係と市民参加、公私協働

ここではまず、市民参加の議論がどのようになされてきたのか見ておきたい。安立（1998）によれば、政治学においては政策決定過程への市民参加、社会学では地域住民による主体形成と作為阻止型の直接行動が大きなテーマであったが、地域福祉論における市民参加は行政責任による措置型の福祉が中心であったために参加の余地が少なく、専門機関による地域福祉サービスを住民がどのように支えるかという問題意識であった。日本において、急速な高齢社会化で行政や社会福祉法人による福祉サービスの供給が不足していることにより、国家主導で参加型福祉が唱えられ始められたということである⁷。

次に公私関係と公私協働はいかなる関連にあるのかとも説明するために、公私関係と市民参加論を併せた議論を利用する。アメリカの研究者であるアーンスタインによる「参加機能の高次化」によれば（1）世論操作、（2）対策施療、（3）情報提供、（4）市民相談、（5）市民慰撫、（6）パートナーシップ、（7）権限委譲、（8）市民自主管理の八段階に分類する。そして（1）～（2）を「非参加」、（3）～（5）を「名目的段階」、（6）～（8）を「市民パワーの段階」と評価⁸している。古川孝順はアーンスタインの枠組みを利用して以

⁶ 4 小林再掲 210-212

⁷ 安立再掲 109

⁸ 奥田道大（1973）「地域社会と市民運動」『現代都市政策 II 市民参加』岩波書店 109

下のように説明をしている。形式参画の段階では住民は行政から情報提供を受け、形式的に「相談」を受けたり、「宥和」として行政の開催する委員会に出席して、意見を述べたりするもので最終的には行政が決定権を持っている。市民参加の機会が各種民間団体としての参加であると考えれば、日本における数多くの民間団体はこの段階までの住民参加に終わっているという。この中で本来的な公私関係が重要になるのは、(2)の市民権力の段階で、協働を意味する「パートナーシップ」とは、公私が対等な関係で相互に役割分担、補完しあう関係である。つまり、真の意味での公私協働の関係は、それぞれが固有性、専門的役割や機能を持ち、対等であることによって成り立つと考えられる⁹。

実際の住民参加の形態としては、政策決定過程、サービスの運営・供給過程、サービス供給主体への援助過程等、さまざまなレベルでの参加がなされる¹⁰。NPO法人の登場によって、これまでの社会福祉法人が果たしてきた行政＝公からの委託、つまり公の代替として行うのではない意味合いが付け加えられている。

3) 「公」「私」および公私協働と民生委員

公私関係論では「公」は社会システム上の主体もしくは優位者であるか、行政そのもの、または社会システム間や「私」の集合体であるとされる。社会福祉基礎構造改革前では行政または官が「公」として語られることが多く、それ以外の中間的な存在としては扱われることはほとんどなかった。しかし改革後においては、「公」が官であり行政であるということへの疑問が投げかけられ、行政以外の「公」の存在としての「公」または「公共」として表現されている。

一方の「私」は社会福祉サービス供給の視点からすれば、おおむね行政以外の供給主体であるといえる。先の社会構造＝社会的ニードという視点からすれば、「私」は政府および私的な集合体以外のシステムである。そして地域においては、公私の中間的システムを想定している。いずれにしても、行政である公と公共としての公または中間システムと私という整理ができるだろう。これまでの行政・官＝公として公私関係を捉えてきた一方で、行政や官だけではない公も育ちつつあったと見ることができるであろうし、「地域社会」などを想定している場合もある。民生委員は「地域社会のため」と行為の目的を定めていることも多いものである。そうした意味においては、民生委員もまた行政ではない公を担ってきたとして捉えなおすことができるだろう。

公私協働という視点においては、「私」であるため、私を担うだけの内実が伴わなければならず、先に述べたように固有性、専門的役割や機能を持っているものとされている。社会福祉協議会の報告（東京都社会福祉協議会 1985「在宅福祉推進にあたって区市町村社協

⁹ 古川孝順（1998）「地域福祉計画における行政と住民参加」『社会福祉－21世紀のパラダイムⅠ理論と政策』215-220 誠信書房

¹⁰ 市川一宏（1987）「社会福祉における公私関係－民間社会福祉の役割をめぐって－」『基督教社会福祉学研究』20

はいかなる役割を果たすべきか)における「民間性」に「私」の果たすべき内容を見ると、①自主性(伝統性、柔軟性、弾力性、精神性、宗教性、自立性)、②創造性(実験性、開拓性、先駆性、調整性)、③批判性(補充性、代替性)があげられている¹¹。

さて、民生委員は法定、非政府、民間、公共、インフォーマル(フォーマルに入れられる場合もあり)、非営利な社会資源である。そして上述の「公」「私」では、「私の集合体としての公」かまたは「公私の間としてのシステム」である場合は想定できるが、それ以外は基本的に「私」である。公私関係からは、今後とも民生委員は「私」の一員として、新しい「公」、公共を担っていくことになるであろう。また私の集合として、町内会などの住民団体等とともに「公」として存在しているとも言える。公私協働として捉えれば、民生委員は形式的参画の段階において長年の実績を持っている。これまでに民生委員は、市民権力の段階であるパートナーシップと呼ぶことができるものを構築してきたのか。この後は、活動の集積である歴史的な展開を公私関係や協働のあり方とともに検討していきたい。

14-3. 民生委員による「公私協働」の歴史的系譜¹²

1) 戦後処理期

この時期は敗戦直後の混乱期のための対策として、政府は生活困窮者緊急生活援護対策要綱を定めて緊急援護を行い、方面委員は戦前、戦中との連続性の中で協力を行った。その後、直接的には旧生活保護法制定のための契機であり、占領軍の改革の指針と戦後社会福祉行政の原則の確立となる GHQ による公的扶助四原則(正確には優遇措置禁止の一般扶助主義、扶助の実施責任主体の確立、救済費総額の制限の禁止の三点)が提出された。その中で単一の全国的政府機関と公私責任分離とが示され、当時の日本政府が温めていた方面委員制度の拡大強化による、政府責任の拡散と回避を防ぐことも目的とされていた¹³。

その後制定された旧生活保護法は救護法を基盤としながら GHQ の要求項目を乗せたものであって、保護請求権もなく不適合者の規定が残っていることなど、後に批判を受ける内容であった。民生委員は補助機関として法執行にあたることとなり、未だ専任の社会福祉従事者を用意できない当該制度に対して民生委員令により増員を図って対応した。

この期の公私関係は、私=民生委員(方面委員)による公の不備を補う代替機能を果たすものであったといえる。しかしこの代替は、当時の政府が新しい社会福祉の枠組みや公

¹¹ 山口稔(2000)「社会福祉協議会とは何か—民間性と公私関係を中心として」『関東学院大学文学部紀要』90

¹² 以下の歴史的発展についての記述は、全国民生委員児童委員協議会(1988)『民生委員制度七十年』、高澤武司(2001)「敗戦と戦後社会福祉の成立」『社会福祉の歴史—政策と運動の展開』有斐閣、柴田善守(1985)『社会福祉の史的発展』光生館、今岡健一郎・星野貞一郎・吉永清(1973)「社会福祉発達史」ミネルヴァ書房、を参考にした。

¹³ 高澤武司(2001)「敗戦と戦後社会福祉の成立」『社会福祉の歴史—政策と運動の展開』294-306 有斐閣

的扶助の精神等の基盤を十分に捉えきれずに法制定し実施に至ったことを反映して、対象者へのかかわりにおいて基本的には戦時中、救護法時代のままであった民生委員へのGHQの批判¹⁴を集める結果を招く。そして（新）生活保護法の制定によって、貧困問題に長く中心的な公私協働を果たした民生委員（方面委員）の代替関係が、協力機関として公に対する補足という関係に変化することとなった。この間、理念や価値の180度の転換期にあつて、民生委員はもとより政府もその変化とGHQより示唆される方向性を十分には理解し得ない状況下にあつた。このような「公私分離」の実現の時期には、福祉三法においても民生委員の「公私協働」の内容を明らかにしての位置付けを与えられていたというわけではない。方面委員時代の当該分野における活動実績を理由として協力機関として位置づけられたにすぎなかった。現在にわたる民生委員の分かりにくさは、戦後の厚生省が役割を明確にしないまま存置を図ったことによって起きたと見ることもできる。つまり、この期の公に対する民生委員の補足関係が、将来的に機能しづらい状況を結果として招いてしまったと言える。

2) 民生委員法による民生委員活動

生活保護法や児童福祉法などの議論の中で、しばしば各制度と民生委員との関係が問われ1948（昭和23）年に民生委員法が成立することとなった。民生委員法として明らかにされた点は、市町村民生委員推薦会、都道府県民生委員審査会の設置と条件の提示、民生委員の資格要件・職務上の信条を明示したこと、解嘱規定を設けたこと、任期を三年としたこと、民生委員協議会への名称変更、経費の国庫補助規定を設けたことである。実施に当たる厚生省からの通牒では、法制定は民生委員制度の本質に変更を加えるものではないこと、指導精神については表現が変っただけで精神そのものに変化はないことが強調された。1951（昭和26）年の社会事業法の登場により社会福祉主事制度が成立し、それは民生委員の実質的な協力機関化を決定づけた。

1953（昭和28）年の改正民生委員法によって、おおむね戦後長期間続く民生委員法の原型が成立した。改正点は①民生委員の職務に「福祉事務所その他の関係行政機関の業務に協力する」ことを付け加え、関係行政機関への法的背景を持った立場となったこと、②民生委員選任に当たって市町村議会の発言力が強く、政治の圧力の悪影響が指摘されていたことに対し、推薦会委員の割合を議員は全体の七分の一以下に抑え、それまで含まれていなかった民生委員や社会福祉協議会代表者を加えたこと、③社会福祉協議会との調整のため、「民生委員協議会が市町村の区域を単位とする社会福祉関係団体の組織に加わることができる」と規定されたことであつた。

この時期には、民生委員が行政への協力機関に位置づけられたことをもって本来のボラ

¹⁴ 旧生活保護法時の民生委員活動の記録を分析し、同情のような客観的ではない理由により生活保護を決定し権利としてではない恩恵的な姿勢を批判している。

ンタリズムへの志向の可能性を得たとみる論や、反対に補助機関ではなくなってしまうことによる資質低下を指摘する意見などもあった¹⁵。いずれにしる民間の団体としていかに実践し存在を示すかということが問われる時期に入ったのである。

3) 民生委員制度発展期

戦後の社会福祉構造が次第に形成されていく中で民生委員はその固有な役割を見失い、士気低下が激しく活動の停滞期を迎えたとされる。その時期を越えて世帯更生資金創設や寝たきり老人の調査等を行って、行政協力だけではない自主性を発揮するきっかけをつかむ時期を、民生委員制度発展期と区分することが多い。ここでは、民生委員自身による「私」としての在りようを模索する営みを中心に取り上げていきたい。

昭和 29 年全国民生委員・児童委員大会において世帯更生運動の実施申し合わせを決議し、展開したことは自主性の発露と捉えられ、転換期における混乱と低迷からの脱却であると評価されている。世帯更生運動は周知のように低所得者、とくにボーダーライン層に対する補充的政策の積極的提案であり、保護行政から脱却して防貧活動や自立更生をはかる法外援護に照準を合わせている。これはそれまでの活動の中で知りえた問題を指摘し、意見具申をしているということで現在にも連なる住民の立場からの実践であった。この運動の展開によって地域社会におけるボランティアであるというイメージアップと社会福祉増進の推進力として認知された。公私関係からすれば、行政と担当領域を異にして行政に貢献している「並存」関係とも取れるところもあり、生活保護法の法外援護という意味合いからは一部代替を担っているともいえる。そして意見具申から施策化という流れは、公私協働のモデル的な経緯を示している。

その後、福祉六法時代を迎え民生委員の協力業務が拡大化する中で、1960年代は民生委員のマンネリ化した活動への指摘や3割しか民生委員活動をしていないという「3割民生委員」という言葉に代表されるような民生委員批判が行なわれる時期であった。準公務員的な性格付けと身分付与は行政介入をもたらし、国家責任の転嫁であるという批判もあった。当時は関係機関から依頼があった時のみに行う相談と証明事務が主体であり、協力機関としての内容も相変わらず不明確であった。こうした批判を受け、各年度ごとに制定する「活動強化方策」において民生委員の自主的な活動を発展させることを意図した。

その中から組織としての民生委員協議会の強化や、重点活動としてのしあわせを高める運動、社会福祉モニター活動、心配ごと相談所、乳幼児を抱える母親を対象とする運動などをあげ、活動を展開した。そのうち、ねたきり老人の実態調査は、それまで認知がされていなかったこの問題について理解を促すなどの一定の成果をあげ、また各種モニター活動は地域社会に起きる問題を発見して指摘する地域組織化運動として評価されている。これは問題発見の機会を有している固有性を生かし、調査によって科学的に証明して、「ねた

¹⁵ 遠藤興一（1977）「民生委員制度の歴史」『社会福祉研究』21：39-45

きり老人」等とカテゴライズされた利用者のニーズを示したことで、福祉政策への影響をもった。

この後制度創設 10 周年期ごとに活動を総括し、次期活動強化方策を策定するという計画的な取り組みも定式化した。社会福祉政策の展開にも影響されつつ高齢化の進展による高齢者問題をはじめとする地域福祉、在宅福祉に向けてさまざまな活動領域を広げていくこととなる。また平成 6 年には深刻化した児童問題などに対応するために、主任児童委員制度も創設され児童福祉領域への活動の展開が期待された¹⁶。

こうした全国的な指針による活動展開によって、民生委員が公私協働の担い手としての可能性および実践例が示された。地方自治体やより生活に密着した地域単位で見ると、地域に認知された公私協働の担い手であったところと理念型としての公私協働や地域福祉推進の概念図での位置付けのみに終わるような不活発な地域も存在していた。しかし、厚生労働省の統計資料である活動記録の件数以外に民生委員活動の実態を示す資料は余りないため、利用者がいかに民生委員を活用して福祉サービスにたどりついたのかという媒介者としての機能の評価は数値化しづらく、さまざまな評価が的確なのかは判断しづらい。

14-4. 現代の民生委員をめぐる状況

1) 社会福祉基礎構造改革～民生委員法改正期

①社会福祉基礎構造改革

社会福祉基礎構造改革に向けた議論の場において、社会福祉基礎構造の中での民生委員はどのように評価をされたのか。第 7 回中央社会福祉審議会社会福祉構造改革分科会（1998（平成 10）年 3 月 5 日）の議事要旨によれば、民生委員について「仕事が形骸化」している、また「民生委員は名誉だけでなっている人が多く腰が重い」という消極的な評価と取れる発言が出席委員から行われている。また位置づけに関しては「地域のネットワークの中心人物として、個々のニーズを吸い上げ、民サイドに立つ重要な役割を果たす人との位置づけをはっきりさせるとよいのではないか」という意見がある。その選任については「地域の中で動ける人をどのように活用するかが大事であり、研修活動が重要」という指摘も行われた。

先に述べた積極的な活動事例等の反映のされにくさが存在したにしろ、議事中の形骸化した活動など公私協働の担い手とし得ない実態の指摘はその後の民生委員法改正等につながっていく。

②民生委員法改正

平成 12 年の民生委員法改正は民生委員にとって実質的な改正ではなかったとも言われ

¹⁶ 全国民生委員児童委員協議会（1988）『民生委員制度七十年』152-760

ているが、主なものについて概観しておきたい。まず民生委員の基本理念が「社会奉仕の精神をもって保護指導にあたる」から、「住民の立場に立って相談に応じ、及び必要な援助を行なう」という表現に改められている。また民生委員の職務の中に「住民の福祉の増進を図るための活動を行なう」ことが明記された。社会福祉法の制定により、利用者の利益の保護や地域福祉の推進等の諸規定が設けられ、新しい時代における民生委員活動への新展開を図る方向に改正されたと見られる。自らも住民の一員として住民の生活を支援し、代弁するという位置づけをもった。「住民の立場」という文言は、民生委員の活動の目的と基本的性格（3つの基本姿勢）の一つである住民性の原則（自らも地域住民の一員である民生委員・児童委員は、住民にもっとも身近なところで、住民の立場に立った活動を行う）で既に示されていたものを法で明文化したとも、また住民の立場の認識が不十分であったゆえに明文化されたという議論もあった。住民性の強調は民生委員のアイデンティティの再確認であるとともに、基礎構造改革後の住民主体、住民参加等の理念を反映しているであろう。

歴史的経過の中の民生委員を振り返ると、まず行政の「協力機関」として公私協働の要員として法的に明らかにされたことが初めである。また1970年代の民生委員の活動強化方策で行政への協力機関という位置付けについて、「社会福祉行政にたいする住民参加の制度化された一つの形態としてとらえ、新しい意味での行政協力活動をつよめる」と、意味付けを自ら行った。しかし社会システムの中で公私協働の欠かせない担い手であるとの評価を受けるほどには自主性や固有性を打ち出せず、社会福祉基礎構造改革検討時に消極的な姿勢を指摘されるに至る。地域社会における担い手の少ない時期とは異なり、たとえ民生委員にとっては同様の活動の仕方を行っていても、相対的に厳しく見られる。

また社会福祉基礎構造改革前後を比較すれば、社会福祉供給の多元化や専門職化によって民生委員は相対的にアマチュア化し、住民主体の重視によって住民性をアイデンティティとして意識せざるを得なくなったといえるだろう。

③民生委員・児童委員による新しい相談・支援活動のあり方

次に社会福祉法の理念から民生委員の今後のあり方を問う報告書より、現在の民生委員に対する期待を押さえておきたい。この報告書の問題意識としてはホームレス等の新しく見えにくい問題に視点を置いてはいるものであるが、近年の民生委員活動を総括しているものと言える。「民生委員・児童委員による新しい相談・支援活動のあり方に関する調査研究委員会」は民児協および民生委員に対する調査を行い、活動内容や役割に関する分析を行っている。まず、民生委員活動の変化については、社会の変容に伴って民生委員活動が変化してきており、その一端を活動記録の件数が「相談・指導」件数が減少し、「友愛訪問・安否確認のための訪問」や「諸会合・行事への参加」などその他の活動が増加していることを指摘する。これは「孤独死ゼロ運動」などと関連して関係機関や住民との間でネットワークづくりに取り組んできたことを背景としていると見ている。こうした中で「相

談・指導」の内容が変化していくことを述べている。¹⁷

ここでは、「相談・指導」と表現される活動よりも、「友愛訪問・安否確認のための訪問」等が増加していることを、ネットワーク作りに取り組んできた成果としているが、住民を巻き込んだネットワークを作り上げて協力を促進しているというよりは、自らがその要員になっていることがうかがえる（以下報告とする）。

当初本報告は新しい問題への民生委員による個別援助が解決策のひとつである地域福祉を推進し、地域とのつながりを作る活動によって問題を受けとめると想定していたが、調査により必ずしもそうならないことが明らかになった。そこで今後は、一方で新しい問題への個別援助を進めつつ、他方で地域住民の活動を推進する際の「活動モデル」として民生委員・児童委員の地域活動を捉え、これまでの実績の中から住民が取り組みやすい活動を提案する。そして両者の接点を地域福祉計画に求め、その中で地域でのつながりを構築するという新たな整理を行っている¹⁸。この中では限界の中での民生委員の努力を評価しつつも、自主性、創造性といった「私」や民間に期待される活動までには展開が見られていないということが述べられているといえよう。

こうした分析の結果を受けてまとめられた「地域福祉を推進するための民生委員・児童委員、民児協の役割－これからの地域福祉活動の展開に向けて－」では「共同」と「協働」がキーワードとされ、「民生委員・児童委員の基本的活動である個別援助活動においても、民児協組織として支援することが望まれる」、また活動の仕方としては「民児協だけで対応するのではなく、自治会や社会福祉協議会、ボランティア団体や特定非営利活動法人（NPO法人）等、様々な機関や団体の協力を得たり、それらの機関・団体の取り組みを民児協として支援しながら、活動を展開」すると述べられる¹⁹ように、単独での活動は好ましくないとされている。ここでの「協働」は民生委員自身の不十分な判断で個別援助活動を行ってしまう傾向や、ボランティア団体等と連携を取り難い民児協もあったことからの反省とも見える。しかし独自性や固有性のある団体にとっては単独団体での対応は基本でもあり、それを避けた方が望ましいとの判断はどのような状況を受けたものとするべきなのだろうか。十分に機能していない民児協にとっては、町内会や社会福祉協議会の主導による事業での協働が自分たちの活動の中心であるとの規定は受け入れやすい。特に固有性や専門性がなくとも一定の規模や組織体を持った地域住民を人材として扱うことができる。しかし、こうした規定は単独事業を行う機会を狭めることにもなりかねないとも言えよう。

¹⁷ この「民生委員・児童委員による新しい相談・支援活動のあり方に関する調査研究委員会」は、改正民生委員法第1条の「常に住民の立場に立って相談に応じ、必要な援助を行う」ため、社会福祉法に示された地域福祉の推進における民生委員・児童委員への期待、そして把握や解決が困難な社会的排除や孤立など地域社会にとって「見えない」「見ようとしない」新しい問題への対応という社会的要請を視野に入れて検討を行ったものである。

¹⁸ 民生委員・児童委員による新しい相談支援活動のあり方に関する調査研究委員会（2003）『民生委員・児童委員による新しい相談支援活動のあり方に関する調査研究報告書』全国社会福祉協議会

¹⁹ http://www2.shakyo.or.jp/zenminjiren/introduce/data_02/index.htm 再掲

なお現在の民生委員活動における大きな変化の一つは、児童委員としての活動の見直し・重点化が各地において意識的に行われ、それに伴って民生委員活動においても組織化・計画化が進められてきていることがあげられる。具体的には全民児連の主唱で進められた「全国児童委員活動強化推進方策」により、「児童委員活動の強化推進を図ることを目的に、地域の実態把握を行うとともに、これまでの児童委員活動の点検、評価を行い、児童委員の役割や課題を明らかにすることによって、市町村での活動計画づくりを進め、地域に密着した組織的、計画的な児童委員活動の推進を図ることを目指す」²⁰というような、コミュニティワークの手法を取り入れた一連の活動が組織的・計画的になされていることである。こうした児童委員活動は、実践の蓄積のない強化すべき分野としてスタートしてはいるものの、そこまで意識的に系統立てて活動実践を行うことがなかった高齢者分野などの他分野をしのいで民生委員活動を創造する源となってくることだろう。

次に札幌市の調査から見た民生委員活動の現状を取り上げたい。

14-5. 札幌市民生委員・児童委員を対象とした調査結果

1) 調査の概要

大都市圏である札幌市の民生委員の役割や研修等の状況を明らかにし、今後の役割について考察することを目的として、2002年11月から12月にかけて実施した。

本調査は札幌市の民生委員2,613名のうち700名を抽出して調査対象とした。なお、調査対象者の抽出にあたっては、札幌市民生委員児童委員協議会の協力を得て、各区民児協単体に割りあてを行った。

実際の調査では郵送調査法を採用したが、具体的には、各区民児協開催時に調査対象者に無記名自記式の調査票を配布し、返送してもらう方法を採用した。その結果、607名から有効回答（回収率87.3%）を得ることができた。

2) 調査結果の概要

ここからは調査結果を概観しながら、札幌市の民生委員活動の現状を探っていくことにする。なお、以下の本文や表に示した各設問の数値（回答数および構成比）は、「無回答」であったものを設問ごとに集計から除外しているため、各表の回答数の合計が一致していないことを断っておく。

本調査で用いた各設問の年齢階層（4区分）による集計は巻末に収録してあるので参照されたい。

²⁰ <http://www.osakafusyakyō.or.jp/minkyō/21c-osaka.htm>「大阪における21世紀型児童委員活動計画」

①回答者の属性

はじめに、回答者の属性からみていくことにする。

回答者のうち男性は44.5%、女性は55.5%である。全国的に女性民生委員・児童委員の割合は、上昇しており、児童委員を兼ねるようになってから、その傾向は強くなっており、名誉職としての民生委員・児童委員から、地域のアンテナ機能や相談機能を重視する流れと相即している。(表14-1)

また、年齢構成をみると「65～69歳」が30.9%で最も多く、つづいて「60～64歳」で23.8%、「70歳以上」が21.4%、「50～59歳」が19.8%という順であった。以前は、地域で活動できる全日制市民という呼び方で、自営業者や退職者のウエイトが高かったが、その後、専業主婦のなかから活動できる人材を求めようになり、さらに女性の職業進出が一般化するなかで、年齢制限による世代交代を機械的に図ることの非現実性が問題となり、高齢者の活動能力の高さにも影響を受けて、現在は高齢者層の割合も高くなっているのが実際である。(表14-2)

経験年数では、2期目(3～6年)が最も多く23.6%、3期目(6年～9年)が22.3%、4・5期目(9～15年)が20.1%であった。20年以上の長期にわたって経験をしている民生委員は全体としては少数であるものの、8%の人がそうであった。(表14-3)

②民生委員を引き受けた当時について

まず、民生委員の委嘱前の活動について、用意された選択肢のなかから複数選択(該当するものすべてを選択)する方法で回答を得た。その結果、最も多いものは「町内会役員」(71.5%)であった。次に多いものは「PTA役員」(35.8%)であり、つづいて「ボランティア団体」(17.9%)、

	回答数	%
男	266	44.5
女	332	55.5
計	598	100.0

表14-1 回答者の性別

	回答数	%
30-39歳	1	0.2
40-49歳	24	4.0
50-59歳	119	19.8
60-64歳	143	23.8
65-69歳	186	30.9
70歳以上	129	21.4
計	602	100.0

表14-2 回答者の年齢構成

	回答数	%
3年未満	94	15.6
3～6年	142	23.6
6～9年	134	22.3
9～15年	121	20.1
15～20年	63	10.5
20～30年	42	7.0
30年以上	6	1.0
計	602	100.0

表14-3 経験年数

	回答数	%
町内会役員	412	71.5
PTA役員	206	35.8
青少年関係	74	12.8
スポーツ指導	32	5.6
警察協力団体	21	3.6
子ども会	62	10.8
保護司	10	1.7
ボランティア団体	103	17.9
その他	95	16.6
計	1015	167.2

表14-4 委嘱前の活動(M.A.)

「青少年関係育成委員」(12.8%)という順であった。(表 14-4)

また、民生委員委嘱後、説明や新任研修を受けたとき、民生委員活動の中心は何かについて、「相談・訪問活動」であると 6 割弱、「協力活動」であると 3 割が捉えていた。「地域づくりの活動」が 1 割弱で、「調査活動」という回答はごく少数に止まった。(表 14-5)

③現在までの活動

民生委員になってから日常的に気を配っていることについて、複数回答によって尋ねた。全体では、「児童や高齢者等への声かけ」(80.6%)が最も多く、2 位「民生委員仲間との交流」(69.8%)、3 位「近隣の人々との会話」(68.2%)という結果になり、「役所や学校等の関係機関への協力」は 28.7%（「その他」を除いて最小）であった。(表 14-6)

その活動のなかで重要だと思うものをたずねたところ、順に「相談・訪問活動」(59.1%)が過半数を占めており、「協力活動」(20.6%)、「地域づくりの活動」(17.6%)となっており、「調査活動」はわずか 0.2%であった。(表 14-7)

なお、この設問については、「委嘱後の説明や新任研修を受けた時」として初期の捉え方との比較が可能になるようにたずねておき、時系列的な変化を探った。民生委員委嘱後説明や新任研修を受けた際に、活動の中心を「相談・訪問活動」だと回答したのは 6 割弱、「協力活動」としたのは 3 割であった。地域の課題やニーズを発見するための「調査活動」という回答は選択されなかった。これは、行政への協力活動に調査活動が含まれており、自主的調査活動としての地域の住民ニーズの把握というより、行政協力のなかで調査が実施されることの当然な内容を意識しているものと考えられる。社会福祉

	回答数	%
協力活動	177	29.5
相談・訪問活動	356	59.4
調査活動	2	0.3
地域づくりの活動	57	9.5
その他	7	1.2
計	599	100.0

表 14-5 民生委員活動の中心

	回答数	%
会話	411	68.2
関係機関への協力	173	28.7
情報収集	284	47.1
仲間との交流	421	69.8
声かけ	486	80.6
その他	25	4.1
計	1800	298.5

表 14-6 気を配っていること

	回答数	%
協力活動	125	21.0
相談訪問活動	359	60.2
調査活動	5	0.8
地域づくりの活動	107	18.0
計	596	100.0

表 14-7 活動のなかで重要なもの

	回答数	%
ある	300	51.2
ない	269	45.9
その他	17	2.9
計	586	100.0

表 14-8 地域づくりの活動経験

	回答数	%
協力機関	439	74.8
自主的な団体	62	10.6
どちらもいえない	86	14.7
計	587	100.0

表 14-9 組織の意見

法以降の民生委員活動に対して、住民の活動のモデルを示すという期待がなされている。ここからは「地域づくり」を実際の活動を通して重要なものと認識、期待に応える可能性を見ることができらるだろう。

民生委員としての「地域づくりの活動—たとえば、子育てグループの発足、高齢者のミニデイサービスの開催など—」の経験の有無をたずねたところ、「ある」が51.2%と半数を超え、「ない」(45.2%)を上回った。(表14-8)

前問との関連において解釈すると、およそ半数の民生委員が地域づくりの活動を経験したことによって、その重要性を認識し、中心活動としてとらえていると読むことができる。

民生委員という組織の特徴をたずねたところ、民生委員は「協力機関」であるという意見が74.8%を占めた。「自主的な団体」という回答は10.6%にとどまり、「どちらともいえない」(14.7%)よりも低かった。以前より民生委員を対象にしてきた調査において、「協力機関」であるという選択肢は消極的な姿勢を現すものとして捉えられてきている。この設問からは「公私協働」の担い手として、どちらかといえば形式的参画を導く「協力機関」との位置づけであると認識している民生委員が非常に多いといえる。(表14-9)

また、民生委員にとってもっとも近い存在をたずねたところ、多い順から「住民」(51.4%)、「社協」(25.0%)、「町内会や自治会」(17.4%)であった。(表14-10)

「住民」がもっとも近いという民生委員の自己認識は、「住民性」をよく現しているものと捉えることができる。

民生委員をやっていて否定的な反応を受けたことがあるかについてもたずねた。否定的な反応を受けた経験がある民生委員は28.6%であり、そうした経験がなかったものが半数をこえた。(表14-11)

この設問の副問では、どんな時に否定的な反応が返ってきたのか、自由記述により回答してもらっている。(表14-12)

	回答数	%
住民	304	51.4
社協	148	25.0
行政	33	5.6
町内会や自治会	103	17.4
その他	3	0.5
計	591	100.0

表14-10 最も近い存在

	回答数	%
ある	169	28.6
ない	413	69.9
その他	9	1.5
計	591	100.0

表14-11 否定的反応の有無

<ul style="list-style-type: none"> ・地域の福まち活動も民生委員と似たような活動を始めているので、民生委員は必要なのか疑問視されたことがある。 ・「民生委員は行政の手先だ」と言われた。 ・役所の代行をしているように見られた。 <p style="text-align: right;">(一部抜粋)</p>

表14-12 否定的反応の有無(自由記述)

④相談援助活動

表 14-13 は「相談援助活動の経験の有無」において、「ある」と回答したものに対しその活動内容をたずねた結果である。なお、「相談援助活動」の選択肢に、本来は内容としてははずれている「見守り活動」、「友愛訪問」を入れたのは、回答のしやすさを図るためである。

調査回答者に対する割合からみると、最も多いのが「友愛訪問」(75.5%)、つづいて「困りごとに関する話し相手」(64.0%)、「困りごとが起きた相談者への情報提供」(60.7%)などとなっている。

この結果より、どちらかと言えば住民団体等に期待が寄せられている「見守り活動」、「友愛訪問」が多くを占めていることがわかった。本来的な相談援助活動も行われてはいるものの、さほど多くはない。町内会の行う活動と競合することが想定され、その住み分けなどで問題を生じていると思われる。

なお、「相談援助活動を行った時の不安経験」は、「ある」が 46.7%、「ない」は 52.0%であった。(表 14-14)

では、実際に不安を感じたことが「ある」と回答した民生委員に、不安を覚えた理由をたずねた。(表 14-15)

ここには、相談援助を行うとされる民生委員が非専門職であるがゆえに陥る不安が現れている。「どこまで関わればよいかわからない」という回答は、判断しかねて悩む民生委員の姿が浮かぶ。

「相談援助活動を行って感謝された経験」の有無は、「ある」は 7 割強、「ない」は 2 割弱であった。「感謝された経験がある」という回答者に「だれに感謝されたか」をたずねたところ、「本人」が 81.2%と最も多く、次に「本人の家族や親戚」が 51.2%、「関係職員」が 16.0%、

	回答数	%
見守り活動	286	53.1
友愛訪問	407	75.5
困りごと相談者への情報提供	327	60.7
困りごとに関する話し相手	345	64.0
サービス利用連絡・同行	282	52.3
状況の変化の調整や対処	97	18.0
家族への連絡・話し合い	224	41.6
関係機関への情報提供	269	49.9
サービスの使い勝手の確認	59	10.9
関係機関との話し合い	255	47.3
関係機関からの情報収集	188	34.9
その他	11	2.0
計	2750	510.2

表 14-13 相談援助活動の内容 (M.A.)

	回答数	%
ある	253	46.7
ない	282	52.0
その他	7	1.3
計	542	100.0

表 14-14 不安を感じたことがあるか

	回答数	%
初めてだった	105	39.9
知識がない	86	32.7
何をすればよいかわからない	45	17.1
助言してくれる人がいない	13	4.9
関係機関の担当者を知らない	21	8.0
相手が難しい方だった	56	21.3
難しい問題だった	65	24.7
プライバシーにかかわる	107	40.7
相手に関する情報がない	66	25.1
先方がいつも留守	26	9.9
どこまで関わればよいかわからない	166	63.1
その他	4	1.5
計	760	288.9

表 14-15 相談援助活動で不安をおぼえた理由 (M.A.)

「その他の相談援助の依頼者」12.9%である。内容は不明ではあるが「感謝を受ける」活動を行っていることは、社会的に認知される機会は少ないものの評価に値するものである。(表14-16)

なお、感謝された経験が「ある」人びとの相談援助の内容を自由記述により回答してもらった。(表14-17)

以上のような活動は、民生委員活動の日常の一コマである。この設問は「感謝された内容」という聞き方をすることによって、民生委員自身の自負だけではなく、利用者等がプラス評価している民生委員の活動と見ることができる。内容としては、住民団体と競合しやすい「話し相手」(見守りや友愛訪問活動)から、相談援助を行っている活動、そして民生委員に期待される媒介としての他機関へのリファーがあがっている。なかでも、利用者による相談機関への同伴依頼は単なる話し相手に留まらない存在として、一定程度の社会福祉に関する知識や情報を持ち、代弁者であることを見込まれていることがわかる。こうした機能に関してはすでに地域権利擁護事業が実施されているが、利用料の問題をはじめとした使いづらさが指摘されており、これまでの経緯もあって民生委員が実質的に社会福祉サービスの利用支援を行っている側面をうかがわせる。民生委員を必要とする層があるとなれば、独居で相談や助言の相手がいない等、適時適切に行動することができず困難を抱える、地域権利擁護事業が必要な層だとも言えるだろう。また他職種(ここではヘルパー)からのフィードバックも記入され、地域での支え手としての存在を認められている。近年ようやく法整備がなされてきたドメスティックバイオレンスに対する相談援助活動における感謝される体験も述べられており、高齢者を得意領域としてい

	回答数	%
本人	366	81.2
本人の家族や親戚	231	51.2
その他の相談援助の依頼者	58	12.9
関係機関の職員	72	16.0
その他	7	1.6
計	734	124.2

表 14-16 誰に感謝されたか (M.A.)

<ul style="list-style-type: none"> ・ヘルパーさんが「こんなに親切な民生委員は初めて」と言ってくれた。 ・歩行が若干困難になった上、以前火事を出して炊事ができないこと、そして入浴と食事に不便をきたしている人からの相談で、役所に連絡しその日のうちに保健師が訪問し介護保険の申請手続きや、配食サービス、デイケアの前倒し実施が実現した。 ・独居老人が他人を拒絶していたが、民生委員には戸を開け会ってくれる。そして老健施設への入所がスムーズに行われた。 ・「こうして話してくださるのは、唯一の楽しみです」と言われた。話を聞くだけ。 ・病気がちで一人住まいの方でベッドの周りには燃えるものがいっぱいだった。火災を起こしては大変と思っていた。最終的には断絶状態にあった息子さんと同居するようになり良い形で問題解決された。 ・悪徳商法に引っかかった人で、消費者センターで解決できなかったことを解決した。 ・近所の人とのトラブルに対して助言、励ましをして、本人の考え方が少しずつ変わって、落ち着いたと言われた。 ・DVによる家庭の問題の相談。 ・耳の遠い独居の高齢者に区役所の福祉課に将来のことで相談したいのだが、同伴して援助してほしいと頼まれた。 ・生活と死亡の時の処理の手続き。
--

表 14-17 感謝された経験 (自由記述回答)

ると認識されがちな民生委員が、新しい問題にも取り組んでいる姿がわかる。

民生委員に対して相談援助活動を期待していると思われるものの1位から3位まで順位付けをしてもらった。(表 14-18)

最も期待している(「1位」と選択)とされたものは「地域住民」(39.2%)、「行政」(31.7%)、「社協」(16.4%)の順であった。2位では「社協」、「地域住民」、「住民団体」が目立っており、3位には「地域住民」、「住民団体」、「在宅介護支援センター」、「行政」、「社協」が登場してくる。

期待される相手は、おそらく各人の経験から認識している協働の相手でもある。「1位」の回答で行政は高い割合を占めた。また、民生委員の半数近くが「地域住民からの期待がある」と回答していることは、民生委員の自負であるのか、あるいは実際の住民から必要とされていることの実感であるのかは明らかではない。

⑤ 民生委員という仕事に対して

民生委員にもっとも期待されている内容で最多の回答が得られたのは、「発見と連絡」(51.3%)、次が「友愛訪問の担い手」(19.3%)、「関係機関が依頼したい時の協力者」は13.0%、という順であった。(表 14-19)

この期待内容は、民生委員の固有性を「このような期待をもたれているであろう」と他者を媒介にして表現しているものと捉えることができる。児童虐待をはじめとして、その地域や家庭を知りうるという特性から、虐待に代表されるような生活困難、社会的不利の発見・連絡が最も期待されていると認識している。そして民生委員自身が、まわりからの期待内容は連携を取って役割分担をして働くような「協働相手」ではないと読んでいるということであった。

「民生委員が専門職でないこと」が気になる人は、「民生委員自身」が76.6%であり最も多い。次に「住民」(29.5%)、「関係機関」(16.2%)という結果になっている。(表 14-20)

	回答数	%
行政	174	31.7
社協	90	16.4
地域住民	215	39.2
住民団体	24	4.4
ボランティア団体	5	0.9
老人クラブ	1	0.2
保育所・幼稚園・学校	2	0.4
児童相談所	2	0.4
保健所	2	0.4
施設	1	0.2
介護保険事業者	1	0.2
福祉事務所	19	3.5
在宅介護支援センター	13	2.4
計	549	100.0

表 14-18 期待1位

	回答数	%
発見と連絡	303	51.3
協働相手	69	11.7
協力者	77	13.0
担い手	114	19.3
その他	1	0.2
計	564	95.4

表 14-19 期待内容

	回答数	%
住民	149	29.5
関係機関	82	16.2
民生委員自身	387	76.6
その他	52	10.3
計	670	132.7

表 14-20 専門職でないことを気にしているのは (M.A.)

この結果からは、専門職化という背景の中で、民生委員自身が専門職でないために、限界を認識しつつ、思うようにサービスを提供できないことを気にしながら活動を行っていることがわかる。また、住民も専門性を求めるという志向を民生委員自身が認識していることを示している。

3) 研修について

次に自由記述から研修について述べられた意見を取り出した。これは民生委員が自分たちの力量をどう捉えているのか現れるからである。

(表 14-21)

このように、実践に即した研修機会の必要性が述べられているものが多い。

- ・研修不十分。
- ・はじめて民生委員の仕事をする人には、任務につく前に民生委員として必要なことの講習をして、全市にいる民生委員のレベルを一定水準にしてほしい。仕事の内容や責任をよく知った上で任務に当たるべきだと思う。
- ・民生委員には「聴く」ための研修（常識と物事を暖かい心で、自分の頭で判断できるくらいの知識のために）が必要だと感じる。
- ・相談援助活動を一番先に行うのも民生委員が多いと思う。そのため、よりよい地域支援を行うためには、援助技術や特に高齢者には老人心理学等幅広い専門知識が必要だと考える。
- ・民生委員は、やはり、かなり知識が必要と思われる。それには研修を繰り返し行っていただきたい。（そうでないと）中途半端な状態で判断しなければならず、実際に現場に臨んでいろいろ大変である。

表 14-21 研修について（自由記述回答）

14-6. 考察

1) 歴史的な展開を踏まえた民生委員の現在

社会福祉の実施体制や供給体制が整うまでは、民生委員は公に対する代替的關係から、協力機関として補完関係に変化しつつ公私協働を担ってきたと言える。特に地方分権化が進んでさまざまな住民主体に注目が集まる以前から公私協働の枠組みを維持しつづけてきたこと、地域差や個人差はあるにしても地域社会への貢献をしてきた実績があることは福祉の担い手として重いものである。しかし選任や委嘱の方法などこれまでに指摘されてきたことも関わって、社会福祉基礎構造改革の際には公私協働の内実が豊かなものとはなり得なかったと評価されていると言えよう。また、かつて先進的であった「住民性」という規定が 2001（平成 12）年のガイドラインにおいて再度確認されているように、一般の住民が参加し活躍しうる民生委員活動の枠組みを創造しえなかったことにも十分な活動を保障できなかった要因があると思われる。一定の総括を踏まえて出された指針においては、社会福祉の枠組みの変化によって民生委員の活動も変化を求められ、住民の地域福祉への参加を促進する役割が求められている。民生委員活動への要求もその時々々の行政や社会の期待を映し、ケースワーク的役割からコミュニティワークの強調と重点を移しつつあると言える。公私協働も行政への協力から、地域社会という公への協働に変容してきている。強調がいずれかに移動するとしても、民生委員に与えられた活動の可能性は各種福祉法制

によって公私協働の法的保障がなされているという点において、特異な存在であることは変わらない。

2) 調査に見る札幌市の民生委員の現状

札幌市の民生委員アイデンティティの特徴として、自分たちが自主的な団体ではないと回答する割合が9割弱と高いと言える。自主的な活動の蓄積のある民生委員はこの設問に対して自主的な団体であると回答することが推測されるので、札幌市の民生委員は自主性を重視した活動があまりなされていないことがうかがえる。そうした傾向や「見守りの民生委員」というキャッチフレーズ²¹が受けとめられていることなどもあってなのか、住民団体と競合する友愛訪問や見守り活動がその中心的な活動である。特に何の経験も問わず委嘱されるにもかかわらずかなりの量の活動を期待され、行政はもちろん、関係機関や住民団体なども協働することが求められる。専門性がないことも高率で不安材料とされている。「民生委員とは何か」とその固有性や独自性が、自身にもよく認識できない辛さが表現されている。これはむしろ民生委員個人の問題ではなく、おおむね民生委員制度そのものや社会福祉のシステム上の位置付けの不備によるものである。

3) 大都市—札幌市の民生委員活動の難しさ

①専門職化と住民性

「質の高いサービスを受けたい」これは住民感情として当然のものといえる。民生委員は間違いなく非専門職であるが、在宅介護支援センターがない時代においてはコーディネーターの役割を担っている場合もあった。専門職化、福祉供給の多元化により、さまざまな社会資源が整ってきている。そうした中では、民生委員の守備範囲としては、より「住民性」に重きが置かれていく。それは社会福祉の利用者が同じ住民であり、そのことを強調するひとつの戦略でもあるが、一方で調査結果にあるような住民性の体現者である住民団体、具体的には町内会やふくしの街づくりの活動と競合するという流れが指摘できる。それは「町内会など他組織といかに違うのか」という問いや、専門職ではないことについての設問の回答、そして「最近では資格をもった職業意識がある中で、民生委員は資格がなく、あまり入り込むのはどうかと思う」「各町内会の中に、〇〇福祉の会というのが数年前からできたが、民生委員の仕事と重なっている部分が多く、どちらかがムダなような気がする。町内会の中にある〇〇福祉の会が住民一体となって活動するのであれば、民生委員なるものは必要ないような気がする」という記述から見ても、独自性をどこに見いだすかが問われ、かつ民生委員自身も判断しかねているのである。独自性を認められている例として、住民による見守り活動中に利用者の異変に気づいた際に担当民生委員や行政機関

²¹ 併せて実施したインタビュー調査の中で複数の民生委員が口にしていた。ふれあいの街づくり事業の時期に、この言葉が使用されていたようである。

等に連絡を取るシステムを持っている地域もある。そのようなあり方は、これまでの民生委員活動の蓄積によって、民生委員の独自性を認めさせた当該地域の地域福祉のシステムであろう。しかし札幌市にはそのような実態が存在していないこともあり、住民団体との差異を自らも感知できないという限界を持っている。民生委員には「私」の集団としての「公」として、住民性を体現しながら住民性との区別を求められるという難しい要求をされている。本来的には、民生委員に他に変わりたいという独自性認められるか、すでに協働関係が確立していれば専門職化は問題にならない。また専門職集団の力量いかんによっては、限界を有する非専門職とともにうまく協働することも可能であるが、調査結果から見ても札幌市においてそうした可能性は余りないようである。

②都市部であることの影響

次に都市部であるという要素からの影響をあげてみたい。都市社会学によれば、村落部では相互扶助的な問題処理が非専門家である住民によって行われるのに対し、都市部においては専門家、専門機関の専門など分業システムによって行われ、専門化された高度なサービスが求められる²²ようになるという。実際に、民生委員活動も社会資源の極めて少ない地域では、公の代替的な活動を担わざるを得ない民生委員もいる。しかし、「札幌市ではCネット児童推進委員、福祉協議会、その他団体が児童の健全育成に活発な事業・地域にあった行事が行われている。町内会は地域の家庭状況まで把握していて、お楽しみ会、ラジオ体操、旅行会、健康相談、その他色々有り。民生・児童委員協議会は解散して、Cネット分会で高齢者一人暮らし訪問を主体にする」「これからの民生委員活動のあり方に自信がない。・・・NPO、福まち推進センター取り組み等、他の民間ボランティアの活動と重複する面が多いが、民生委員活動の独自性がイメージできない」という意見もあるように、札幌市においてはさまざまな担い手が存在し、そのための活動の難しさも否めない。そこに介入するためには通常は固有性が前提であり、かつそのことを認知されなければならないからである。

③研修の不足

ケースワークでもコミュニティワークでも基本的に知識や経験がないことが前提となる民生委員に対しては、必要とされる倫理・知識・技術を効率的に必要な最小限の平明な内容を学ぶ機会が不可欠である。

札幌市では他都道府県や指定都市で行われている福祉の領域ごとの「部会」という呼称の研修は、ほとんど実施されていない²³。例えば障害者部会の活動によって地域の通所型障害者施設や生活支援センターなどを訪問し、利用者との出会い交流することによって机上ではない学びを得られる。このような学習でもあり実践自体でもある多機能の活動を継続

²² 3再掲 212

²³ 札幌市においては、名簿上では各民生委員が部会に所属しているものの、実際には研修活動はほとんど行われていない現状がある。

していくことにより、知識・情報・経験が蓄積され、福祉サービスにつながらない「見えない」利用者の発見にも結びつく可能性が高まるのである。これまでの蓄積がないことは、札幌市の民生委員活動の内容に影響を与えていると思われる。札幌市の民生委員事務局は社会福祉協議会が事業を兼務して行っているため、適切な研修等の提供は質量ともに困難なことと予想される。しかし自主的な学習である部会は基本的に単位民児協ごとの開催が中心となるため、実施が無理であるとはいえないだろう。

4) 今後の民生委員活動の展望として

先に述べたように、民生委員活動が活発に行われ既に周囲に認められている地域でもない限り、都市部の活動が困難であることは否めない。しかし都市部であるがゆえのリーチアウトの難しさがあり、民生委員の持つ住民性はいまだ強みであるだろう。民生委員を利用することに利のある利用者への重点的な活動が必要である。民生委員を必要としているのは能力の高い自立している住民ではなく、例えば地域福祉権利擁護事業を経済的理由などで利用することのできない潜在的な利用者層であろう。何らかのサービスを必要とする住民とは、地域住民の中に入っていき実践からしか出会うことはできない。

社会福祉基礎構造改革後の民生委員への期待は、住民活動の蓄積を持つものとして地域におけるモデルとされる²⁴ことや、住民活動の中からの課題を施策へ反映させる役割と語られている。これは特に社会福祉の経験のない民生委員にも担うことができるモデルであり、都市部の民生委員にも可能で、現実的なものでもある。しかし、この期待にはさまざまな地域活動の経験や蓄積が前提となって応えられるものである。住民活動のモデルであるためには、計画的で組織的な活動を行い、機能が認識されているという前提が必要である。調査結果からは、半数の調査対象は地域活動を民生委員として経験しており、住民自身の活動のモデルとなる可能性がないわけではない。モデルとなる前提としての地域活動が十分に蓄積すれば、民生委員が関わっている利用者自身をエンパワーして自ら地域活動を担うというストーリーは不可能ではないだろう。

ただ協働というものは、共通の課題に対してそれぞれの固有性や独自性を基盤として役割分担がなされて取り組むものである。民生委員固有の役割は単なる友愛訪問の担い手ではない。上記の地域活動のモデルとして友愛訪問を行っているとしても、そうした側面のほかに、必要時に社会福祉サービスにつなげていく個別援助活動等がある程度担保されてこそ独自性を打ち出せるのではないか。活発に参加しながら地域住民と出会い、地域活動を通して経験を蓄積していくことによって、個別援助活動を可能にする媒介者としての手法や経験が身につくだろう。そして組織活動やそれを通じた議論の経験などにより、民生委員に与えられていた意見具申権を利用するほどの、公私協働のさらなるステップを踏み出す可能性も有しているのである。

²⁴ 小松理佐子（2002）「民生委員・児童委員をめぐる法改正の意義と今後の展望」『月刊福祉』42-45

Voluntary Sector in Canada

Ito Peng

15-1. Introduction

Voluntary or NPO sector is rapidly becoming an important sector in Canadian society.¹

Since the 1980s, the voluntary and NPO sector in Canada has gone through both quantitative and qualitative changes owing to the changes in social, economic and political factors that have enabled the sector to expand and at the same time exerted tremendous pressure on the sector to be a more efficient provider of the social services and to achieve greater governance and accountability. The increase in the number of voluntary and NPO organizations over the last few decades has also made them pluralistic and diverse. Furthermore, the kind of work done by voluntary and NPO organizations have also changed, as their relationship to the state shifted significantly.

In this paper, I will discuss voluntary sector in Canada and examine its trajectory and current issues. The paper is organized into three sections:

- 1) An overview of the voluntary and NPO sector in Canada using some of the recent statistical data from the National Survey of Giving, Volunteering and Participating (NSGVP).
- 2) Discuss the development of voluntary and NPO sector in Canada, focusing particularly in the changes in the last few decades.

- 3) Identify some of the issues faced by voluntary and NPO sector in Canada today.

15-2. Overview of the Voluntary and NPO Sector in Canada Today

A significant amount of the information on Volunteering has been generated by the National Survey on Giving, Volunteering and Participating (NSGVP), which is a national survey conducted by the Statistics Canada in conjunction with the Canadian Centre for Philanthropy and is made available to people. The survey looks at a wide range of issues related to voluntary and NPO sector activities in Canada, including individual donations, volunteer activities, and types of volunteer organizations. The most recent survey of NSGVP was conducted in 2000, and its results are now made available by Canadian Centre for Philanthropy and Statistics Canada. I summarize the information on donation, volunteer activities, and charitable and nonprofit organizations in Canada based on reports published by Canadian Centre for Philanthropy and Statistics Canada.²

a) Data on Donation in Canada

The National Survey of Giving, Volunteering, and Participating (NSGVP) reveals that a significant proportion of Canadians make different kinds donations to charitable or nonprofit organizations, and that the amounts

¹ The term NPO (Non-Profit Organizations) is not commonly used in North America. A more common word to describe such organizations are either "voluntary and nonprofit sector" or "NGO" (Non-Governmental Organizations). In this paper, I will use the terms voluntary and nonprofit sector to mean much of the NPO sector understood in Japan. I am aware that the definition of voluntary and nonprofit sector is not very clear and different researchers use different definition in their work. For a good discussion of the definitions of voluntary and nonprofit sector see Dreessen (2000).

² The following reports were used for this section: Canadian Centre for Philanthropy (2002) Charitable Giving in Canada 2000 National Survey of Giving, Volunteering and Participating, (www.givingandvolunteering.com); Canadian Centre for Philanthropy (2002) Volunteering in Canada, Fact Sheet #2, Canadian Centre for Philanthropy, (www.ccp.ca); Reed, Paul B. and L. Kevin Selbee (2000) Patterns of Citizen Participation and the Civic Core in Canada, Statistics Canada, Catalogue No. 75F0048MIE - No. 03; Dreessen, Erwin A. J. (2000) What Do We Know About the Voluntary Sector?: An Overview, Ottawa: Statistics Canada

of donations seem to have increased in the recent years. According to the 2000 NSGVP, 91% of Canadians made financial or in-kind donations to charities or non-profit organizations. This was a 3% increase from the previous survey in 1997. Although 78% of Canadians made direct financial donations, about a third (69%) and a half (54%) also made donations of “clothing and goods” and “food”, respectively (Figure 1).

In the 2000 survey it was also found that the direct financial donation totaled to \$4.49 billion dollars, which was an 11% increase from 1997. This figure implies an average annual donation of \$259. About 47% of the total dollar value of all donations in 2000 came from 5% of the donors who gave more than \$1088 or more, and another 35% of all donation came from the 20% of donors who gave between \$213 and \$1087. In other words, these 25% of the donors accounted for 82% of the value of donations (Figure 2).

Although the majority of Canadians make donations of one kind or another, there are nevertheless some regional differences in donor rate. Interestingly, people in some of less wealthy provinces seem more likely to give donations, while those in richer provinces are less likely. For example, Nova Scotia had 87% donor rate, highest in Canada, while both British Columbia and Quebec had the lowest donor rate of 74% (Figure 3 and 4).

It has also been noted that about half of the total value of donations in Canada in 2000 (49% or \$2.42 billion) was given to religious organizations. On average donors gave \$310 to religious organizations, as compared to an average of \$140 to non-religious organizations. In terms of the total number of donations, however, health organizations had the highest number of donations (41% of the total), receiving \$963 million, or 20% of the total value, followed by social services (20%) receiving \$503 million or about 10% of the total value of donations. Religious organization had a total of 14% of the total number of donations, even though the total value of the donation was higher than any other types of organizations. Philanthropy and voluntarism organizations received \$363 million

or 7% of the total value of the donations (these include, foundations, support and service organizations), and education and research related organization received \$152 million or 3% of the total value of the donation (Figure 5).

In summary, Canadian data show a relatively high donor rate with more than four fifth of the value of the donation coming from a quarter of all the donors. The pattern of donation also shows some regional variations and variations in terms of the types of organizations people donate and monies go.

b) Data on Volunteers in Canada

Surveys show that a majority of Canadians are engaged in some forms of volunteer activities. According to the 1997 NSGVP, 16.7 million Canadians (71% of population over the age of 15) claimed they had provided help to individuals outside their own household, unmediated by sector organizations (Hall, et. al., 1998). In the same survey it was found that 7.5 million Canadians aged 15 or over (31.4% of population in that age category) volunteered a total of 1.1 billion hours of their time through charitable organizations. This is equivalent to 578,000 full time jobs. Also on average a volunteer contributed 149 hours in one year (Figure 6) (Canadian Centre for Philanthropy, 2002b; Dreessen, 2000).

Again, there were some variations in the level and frequency of volunteer activities amongst the different provinces with the level of volunteerism higher among the three prairie provinces of Alberta (40%), Saskatchewan (47%) and Manitoba (40%), and lowest in Quebec (22%). In terms of the average hours of volunteer activities, the highest was found in British Columbia (169 hours) and lowest Prince Edward Island (127 hours) (Figure 7).

In terms of the types of activities involved in volunteer work, the three most popular organization for volunteers were, arts, cultural and recreational organizations, social service organizations, and religious organizations (Figure 8). Moreover, volunteers were involved in a wide range of activities. The following is a

list of most common volunteer activities compiled by the Canadian Centre for Philanthropy (2000b) based on the 2000 NSGVP:

Organizing or supervising activities or events	(51%)
Canvassing, campaigning, or fundraising	(44%)
Serving as an unpaid member of a board or committee	(38%)
Performing office or administrative work	(28%)
Providing information or helping to educate people, influencing public opinion, or lobbying others on behalf of an organization	(27%)
Teaching or coaching	(26%)
Providing care or support to others	(23%)

In terms of the age profile of volunteers, volunteer participation rate and hours volunteers were evenly distributed across age groups, except for those over the age of 65 where the participation rate was lower but the number of hours participated by those who did were higher (Figure 9 and 10). Among the different age cohort, those between the ages of 35 and 54 had the highest volunteer rate, at 30%. Volunteer rate tend to dip for those between the ages of 25 and 34, and after 65. In the 2000 NSGVP show that 29% of people between the age of 15 and 25 had reported to have volunteered. Dreessen (2000) notes that the volunteer participation rate of people 15 to 24 nearly doubled between 1987 and 1997. Jones (2000) contends that nearly half of this increase is due to increase in the full time students volunteering. It has also been pointed out that the changes in labour market conditions for young people may account for the rise in volunteer activities amongst the youth. For example, it is suggested that the increase in the unemployment rate and in involuntary part-time employment may be contributing to the rise in volunteer activities amongst the people in this age group.

In terms of other socio-economic characteristics of volunteers, participation and hours seem to increase with increasing education. As shown on Figure 11 the participation rate was highest (39%) for those with a university degree and

lowest amongst people with less than high school education (19%). Dreessen (2000) points out from the 1997 survey that volunteers tended to be employed, especially part-time, but the highest average number of hours were contributed by those not in the labour force. Participation rate increased with household income, while hours volunteered tended to slightly decrease. A similar pattern can also be seen from the 2000 NSGVP, where 67% of volunteers were employed, and amongst the volunteers, those in part-time work had the highest volunteer rate (33%) (Figure 13).

In terms of gender, women had a slightly higher volunteer rate compared to men (28% vs 25%) (Figure 12) according to 2000 NSGVP. This suggests a slightly lower volunteer rate compared to 1997, when 33% of women and 29% of men volunteered.

The volunteer activities are quite unevenly distributed. Dreessen (2000: 9) claims that "...it is possible to define a "civic core" consisting of 28% of the total population aged 15 and over, which accounts for 83% of total volunteer hours, 77% of total dollars donated and 69% of all participation in civic events." Reed and Selbee (2000) provide a useful figure of the components of Canada's civic core showing how the 28% of the population that are doing most of the volunteering are engaged in different kinds of volunteer work (see Figure 14).

c) Data on Registered Charitable Organizations in Canada

According to the Revenue Canada record there were 4,490 noncharitable nonprofit organizations with annual revenues over \$10,000 or assets over \$200,000, there is no accurate data on how many of such organizations exist in Canada. According to the Revenue Canada, total revenues reported by these noncharitable nonprofit organizations was \$9.2 billion in 1994, and these organizations had a total assets of \$13.7 billion, or \$3.1 million per organization (Dreessen, 2000).

The data on registered charity organizations are more available. In 1999, there were 77,368 charities registered with Revenue Canada. The

number of registered charities has been increasing at a rate of about 2,000 per year since 1970 (Dreessen, 2000).

15-3. Recent Development in Voluntary Sector in Canada

In Canada, the voluntary sector has historically played a major role in social welfare owing partly to the tradition of charity and alms-giving, and partly to the pioneer experience in which community members often had to help each other in order to survive economic and environmental hardships. Amongst the pioneers of the voluntary sector social welfare in Canada are people such as J.J. Kelso who established the Children's Aid Society of Toronto in 1891 and became the first Superintendent for Ontario's Neglected and Dependent Children in 1893. In addition to providing protection and care for neglected children, J.J. Kelso and a group of child welfare workers also lobbied the government for child welfare legislation, which resulted in the first piece of child welfare legislation in Ontario called An Act for the Prevention of Cruelty to and Better Protection of Children in 1893. This legislation provided the basis for the development of other Children's Aid Societies (CAS) in Ontario, and also gave the CASs the power to apprehend neglected children and bring the case before a judge (Turner, 1981). Other voluntary sector pioneers in Canada are people like John Howard Toynbee Falk, who is remembered for his public and private charity work in Winnipeg, Montreal and Vancouver from 1908 to 1936, and Charlotte Whitton, who is known as a national organization-builder in the voluntary sector social welfare from 1920s to the 1950s (Bellamy and Irvin, 1981).

However, despite the central role played by the voluntary sector in social and welfare development in Canada, it was not until the 1970s and 1980s that the policymakers began to consider the voluntary and nonprofit sector seriously (Brock and Banting, 2001). As the size of voluntary and nonprofit sector grew in the 1970s the governments began pay more

attention both in terms of policy development and service delivery. Brock and Banting (2001: 4) contend that there were two factors that promoted increasing interaction between nonprofit organizations and the state. The first was citizen activism in the 1960s and people's disillusionment with government in the 1970s. During the 1960s there was a significant rise in the citizen activism as social movements captured people's desire for social change. However with the economic downturn in the early 1970s and the inability of the state to sustain job and economic growth people became increasingly disappointed with the government. Within this socio-economic context the third sector and non-governmental organizations began to appeal to people as a possible alternative and a new institution that may represent their rights. As governments attempts to deal with social issues they turned to these groups for advice, information and expertise. Certainly the notion of deinstitutionalization which began in the 1970s was something that was strongly supported by the progressive social workers and community workers who saw the institutionalization as a limiting individual capacity and running counter to the idea of community living.

The second trend towards growth of the voluntary sector, according to Brock and Banting (2001), was the fiscal pressure to "the crisis of the welfare state". In the 1980s and 1990s, the governments came under increasing pressures to contain welfare expenditures. In many cases the welfare retrenchment was sought by increased privatization and shift in social and welfare service provisions from the public sector to the private and the voluntary and nonprofit sectors. Voluntary and nonprofit sectors were thus encouraged to expand as a cheaper alternative to deliver social services.

The combination of public expectations about voluntary and nonprofit sectors as a more responsive alternative to the government and the governments' expectations of voluntary and nonprofit sectors as a cheaper way to deliver social services resulted in a huge burden for

these sectors in the 1990s. While the voluntary and nonprofit sectors were encouraged to expand and were given greater mandate for social welfare, these changes were not necessarily supported by financial support from the governments.

In addition to the tension between the role expectations and the financial support, voluntary and nonprofit sectors clearly needed to gain greater institutional coherence and professionalism as they developed. The voluntary and nonprofit sectors in Canada came under an intense criticism in the 1990s for lacking in transparency and accountability. These criticisms eventually led to a voluntary sector review by The Panel on Accountability and Governance for the Voluntary Sector (PAGVS) in 1999. In its report called, *Building on Strength: Improving Governance and Accountability in the Voluntary Sector*, the PAGVS made numerous recommendations, including developing a more collaborative working relationship with the governments, better governance structures through, for example, establishing a code of ethics for fund raising, and better legal and regulatory framework, and enabling greater role of voluntary sector in government policymaking and policy setting. The PAGVS report came out at a very opportune time when the federal government headed by Liberal Party majority was heading to its next election. The Canadian economy at the time looked very strong, the federal government posted significant budget surplus, and the Liberal Party was gaining much support for its social policy platform. In response to the PAGVS review the federal government established a Voluntary Sector Task Force in 1999 to work with voluntary sector, and together issued a report called *Working Together: A Government of Canada/Voluntary Sector Joint Initiative* in August of 1999.

Following the two reports, the federal government and the voluntary sector announced the Voluntary Sector Initiative (VSI) in 2000, in which the government committed \$94.6 million for the next five years to improve service delivery

by supporting the voluntary sector. The money were to be spent on the government-voluntary sector relationship building, capacity building, information generation, and improving the ways for the sector to be involved in the policy and program development.³

15-4. Current Issues and Challenges

VSI is considered a significant development in the voluntary and nonprofit sectors, however, some of the areas of concerns have been identified. Brock and Banting (2001), for example, identify three major challenges ahead.

First, the initiative is very much dependent on political enthusiasm and political will. The VSI was introduced partly as an election promise by the liberal government that was in Power at the time, and like many election promises, it is important that government continue to keep the promise and enthusiasm even after the election is over.

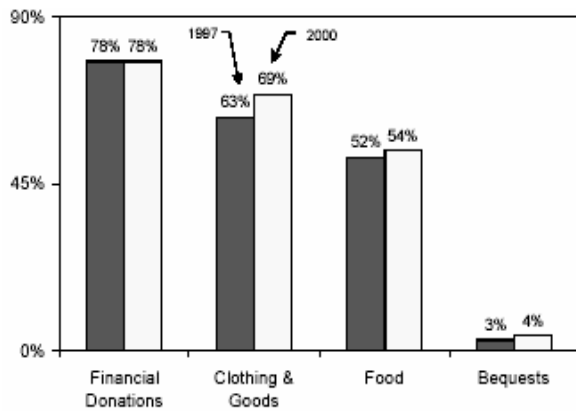
Second, VSI needs to really tackle the difficult problems such as issues of funding and advocacy. Funding needs to increase significantly and the registered charity organizations are not allowed to devote much of their time doing advocacy work.

Third, the voluntary sector also needs to ensure that they are inclusive and that they can deliver citizens voices meaningfully. Voluntary sector in Canada is large and diverse and it will be challenged to ensure effective, coherent, and representative voices.

Finally, the VSI to be effective would have to engage the provincial governments. As it stands, VSI is an initiative set between the federal government and the voluntary sector. However since most of the social welfare and social services fall within the jurisdiction of the provincial governments, they will have to be involved in the partnership if any effective services and policies are to be developed.

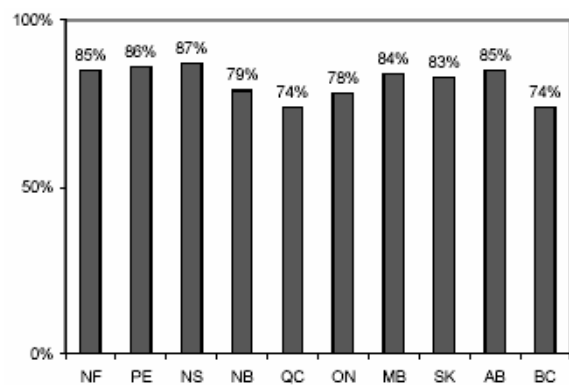
³ For more detailed account of the VSI, see www.nonprofitscan.ca.

Figure 1: Percentage of Population Making Donations by Type of Donation Made



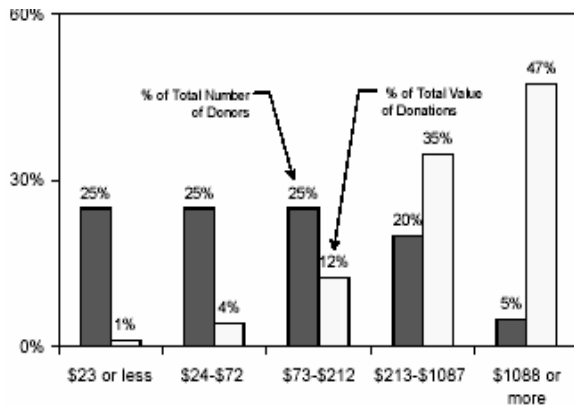
Source: Canadian Centre for Philanthropy (2002) Charitable Giving in Canada 2000 National Survey of Giving, Volunteering and Participating, (www.givingandvolunteering.com)

Figure 3: Donor Rate by Province



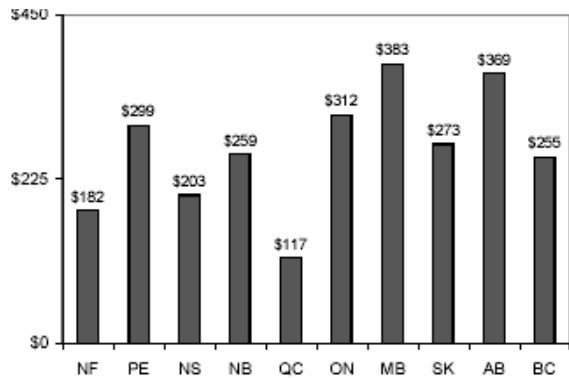
Source: Canadian Centre for Philanthropy (2002) Charitable Giving in Canada 2000 National Survey of Giving, Volunteering and Participating, (www.givingandvolunteering.com)

Figure 2: Percentage of Donors and Percentage of Donations by Size of Donation



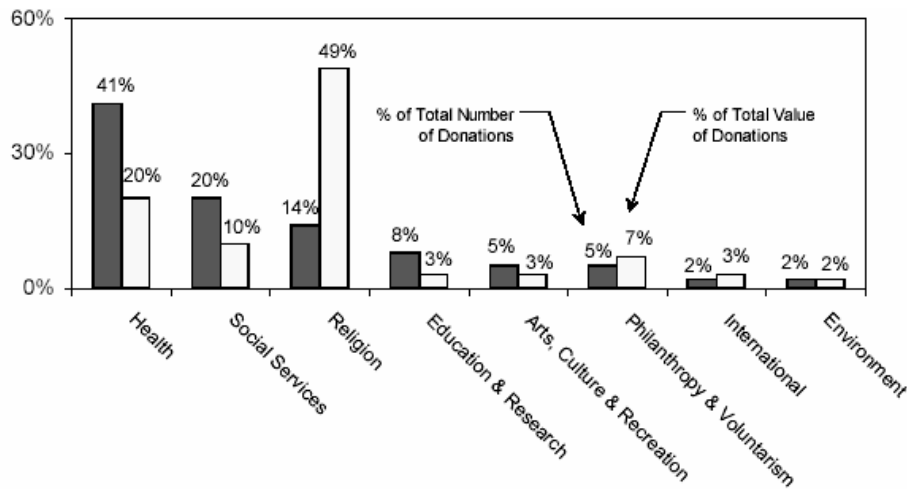
Source: Canadian Centre for Philanthropy (2002) Charitable Giving in Canada 2000 National Survey of Giving, Volunteering and Participating, (www.givingandvolunteering.com)

Figure 4: Average Annual Donation by Province



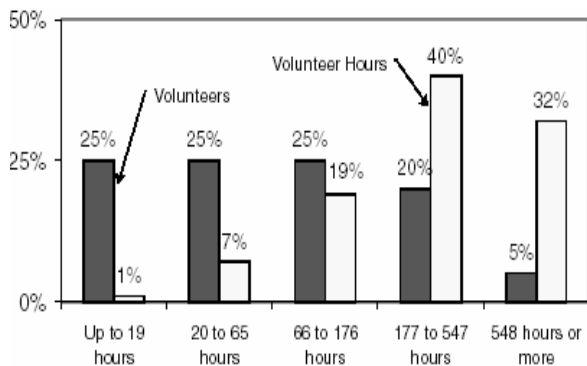
Source: Canadian Centre for Philanthropy (2002) Charitable Giving in Canada 2000 National Survey of Giving, Volunteering and Participating, (www.givingandvolunteering.com)

Figure 5: Percentage of Donations and Percentage of the Value of Donations Received by Type of Organization



Source: Canadian Centre for Philanthropy (2002) Charitable Giving in Canada 2000 National Survey of Giving, Volunteering and Participating, (www.givingandvolunteering.com)

Figure 6: Percentage of Volunteers and Total Hours Volunteered by Number of Hours Volunteered



Source: Canadian Centre for Philanthropy (2002) Volunteering in Canada, Fact Sheet #2, Canadian Centre for Philanthropy, (www.ccp.ca)

Figure 7-1: Percentage of Population Volunteering by Province

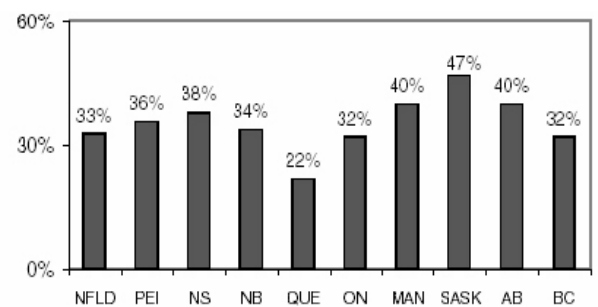
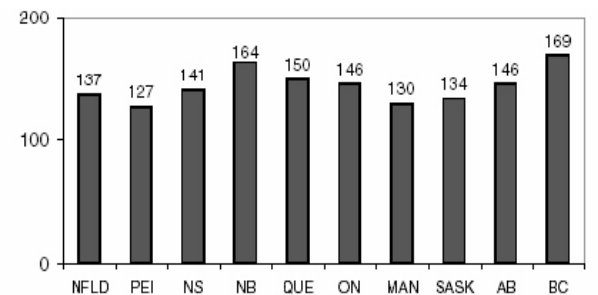
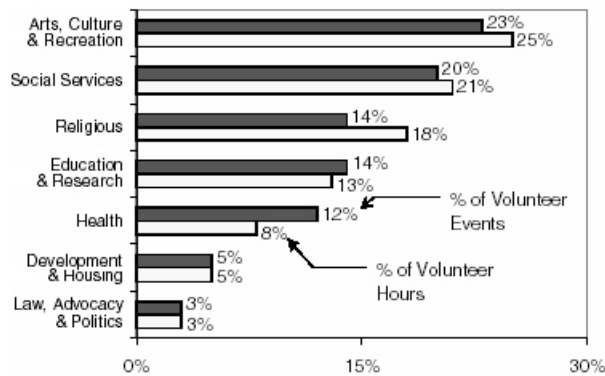


Figure 7-2: Average Volunteer Hours by Province



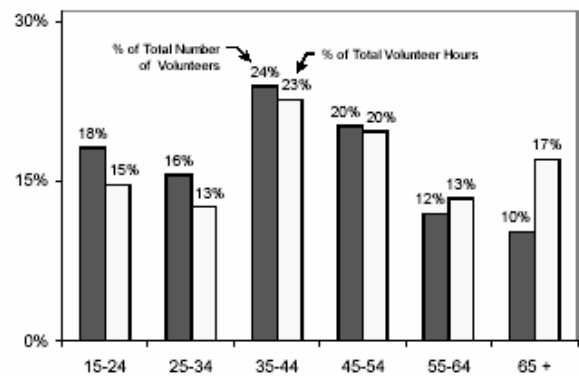
Source: Canadian Centre for Philanthropy (2002) Volunteering in Canada, Fact Sheet #2, Canadian Centre for Philanthropy, (www.ccp.ca)

Figure 8: Percentage of Volunteer Hours and Percentage of Volunteer Events by Type of Organization



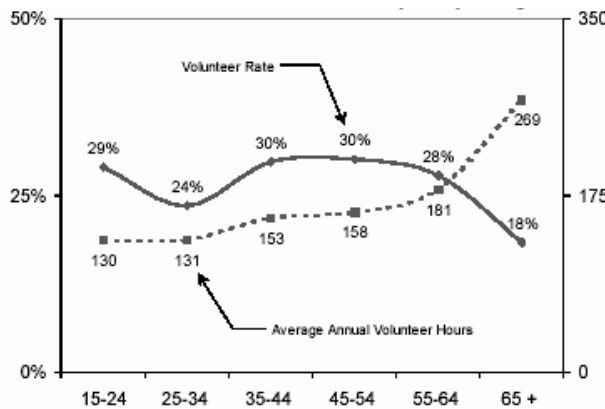
Source: Canadian Centre for Philanthropy (2002) Volunteering in Canada, Fact Sheet #2, Canadian Centre for Philanthropy, (www.ccp.ca)

Figure 10: Percentage of Volunteers and Percentage of Total Volunteer Hours by Age



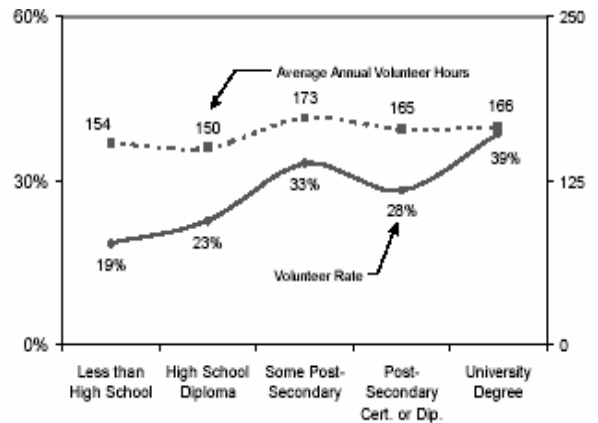
Source: Canadian Centre for Philanthropy (2002) Who are Canada's Volunteers? (www.givingandvolunteering.ca)

Figure 9: Volunteer Rate and Average Hours Volunteered Annually by Age



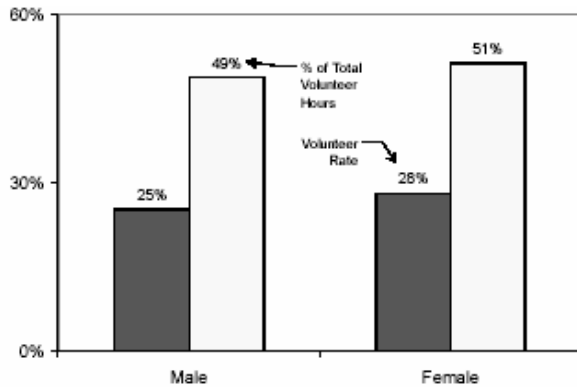
Source: Canadian Centre for Philanthropy (2002) Who are Canada's Volunteers? (www.givingandvolunteering.ca)

Figure 11: Volunteer Rate and Average Hours Volunteered Annually by Education



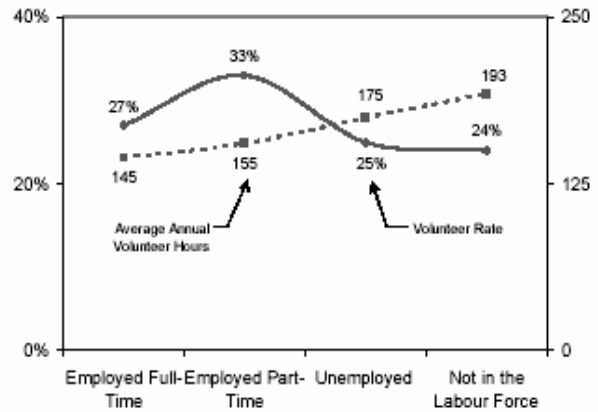
Source: Canadian Centre for Philanthropy (2002) Who are Canada's Volunteers? (www.givingandvolunteering.ca)

Figure 12: Volunteer Rate and Percentage of Total Volunteer Hours by Sex



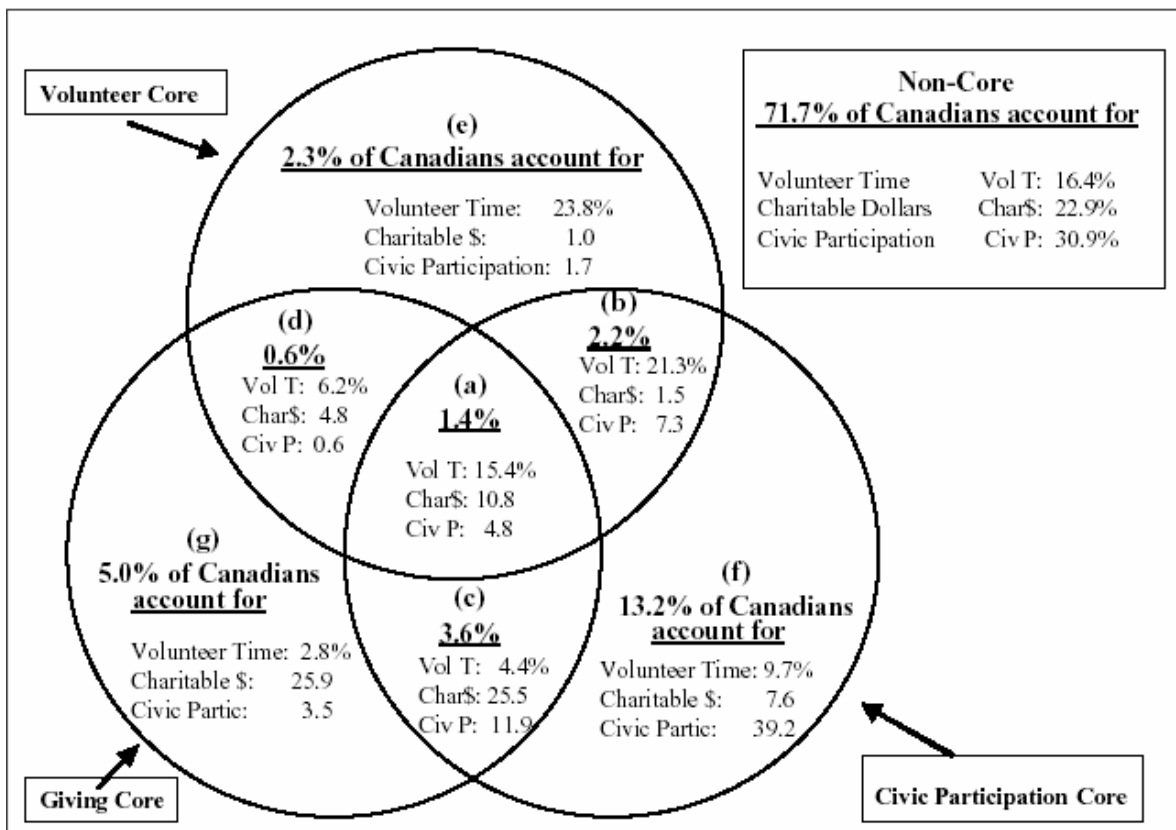
Source: Canadian Centre for Philanthropy (2002) Who are Canada's Volunteers? (www.givingandvolunteering.ca)

Figure 13: Volunteer Rate and Average Hours Volunteered Annually by Labour Force Status



Source: Canadian Centre for Philanthropy (2002) Who are Canada's Volunteers? (www.givingandvolunteering.ca)

Figure 14: Components of Canada's Civic Core



Source: Reed, Paul B. and L. Kevin Selbee (2000) Patterns of Citizen Participation and the Civic Core in Canada, Statistics Canada, Catalogue No. 75F0048MIE - No. 03

<Bibliography>

- Bellamy, Donald and Allan Irvin (1981) "Pioneers" in Joanne C. Turner and Francis J. Turner (eds.) Canadian Social Welfare, Don Mills: Collier Macmillan, p. 27-48
- Brock, Kathy L. and Keith G. Banking (2001) "The Nonprofit Sector and Government in a New Century: An Introduction" in Kathy L. Brock and Keith G. Banking (eds.) The Nonprofit Sector and Government in a New Century, Montreal: McGill-Queens University Press, p. 1-20
- Canadian Centre for Philanthropy (2002) Charitable Giving in Canada 2000 National Survey of Giving, Volunteering and Participating, (www.givingandvolunteering.com)
- Canadian Centre for Philanthropy (2002b) Volunteering in Canada, Fact Sheet #2, Canadian Centre for Philanthropy, (www.ccp.ca)
- Canadian Centre for Philanthropy (2002c) Who are Canada's Volunteers? (www.givingandvolunteering.ca)
- Dreessen, Erwin A. J. (2000) What Do We Know About the Voluntary Sector?: An Overview, Ottawa: Statistics Canada
- Hall, Michael, et. al. (1998) Caring Canadians, Involved Canadians: Highlights from the 1997 National Survey of Giving, Volunteering and Participating, August, Statistics Canada
- Jones, Frank (2000) "Youth Volunteering on the rise", Perspectives on Labour and Income, Spring, p.
- Reed, Paul B. and L. Kevin Selbee (2000) Patterns of Citizen Participation and the Civic Core in Canada, Statistics Canada, Catalogue No. 75F0048MIE - No. 03
- Turner, Joanne C. (1981) "The Historical Base" in Joanne C. Turner and Francis J. Turner (eds.) Canadian Social Welfare, Don Mills: Collier Macmillan, p. 49-58

カナダのNPO活動の現状と課題

(抄訳・解説) 梶 晴美

16-1. まえがき

2004年2月13日札幌市エルプラザに於いて、カナダのトロント大学からイト・ペング教授をお招きして、「カナダにおけるNPO活動の現状と課題」をテーマに講演会が開かれた。講演は、NPOの他に児童虐待対策についても豊富なデータをもとに話された。本稿は、資料とメモをもとにペング先生の講演内容を説明を加えて紹介し、若干の感想を述べるものとする。

16-2. はじめに

カナダではNPOが急速に重要な位置を占めるようになってきた¹。1980年代以降、カナダのNPOは社会的、経済的、政治的要因により大きく広がったと同時に、より効果的な社会サービス供給者であるため、より統治と責任を果たすために多大な圧力をかけられ、量的・質的な変化を遂げた。ここ20～30年間にNPO数が急増し、NPOの複数・多様化がおり、NPO活動の種類もまた変わってきている。

16-3. カナダのNPOとカナダ人のNPOとの関わり

カナダでは、統計局によるカナダのNPO及び国民のボランティア活動に関する全国調査 National Survey on Giving, Volunteering and Participating (NSGVP) が2～3年ごとに行われる。調査の内容、例えば国民のNPOへの寄付、ボランティア活動、ボランティア団体の内容等である。サンプル数は2,000～3,000で、最近では2000年と1997年に実施された。

a) カナダの寄付に関するデータ

NSGVPによる2000年のデータによると、カナダ人のNPOへの金銭又は物質的寄付率は91%で1997年の調査より約3%増加しているが、内訳を見ると衣料や他の物質の寄付

¹ 日本でいう「NPO」は、北米では「ボランティアおよび非営利部門」または「NGO（非政府組織）」という言葉で表現されることが普通である。ペング先生の資料では「Voluntary and nonprofit sector」という表現で統一されていたが、ここでは特に記さない限り、これらの組織を含めてNPOと表すこととした。

(69%)、食品の寄付² (54%) よりも金銭の寄付 (78%) が最も多い (図 15-1)。金銭的寄付の年間総寄付額は 4,490 億ドルで個人の年平均寄付額は 259 ドルである。個人の年間寄付額別に総寄付者数と総寄付額に対する割合を見ると、総寄付額の 47%は年間 1,088 ドル以上寄付をした者からの寄付であり、それは寄付者全体の 5%でしかない。また、年間 213~1,087 ドル寄付をした者を合わせると総寄付額の 82%になり、それは寄付者全体の 25%である。(図 15-2)。つまり、寄付金のほとんどは高額寄付者によって寄付されたものであり、他の大勢の寄付は少額である。しかし、寄付率や寄付額においては地域差があり、裕福でない地域の方がより多くの寄付をする傾向があるようにみえる (図 15-3,15-4)。

寄付先をみると、総寄付額の 49%が宗教団体への寄付であり、一人あたりの平均寄付額も宗教団体への寄付は宗教団体以外への寄付の倍以上である。しかし、寄付件数でみると、保健医療関係への寄付数が最も多く (41%)、2位は社会サービス (20%)、宗教団体へは 3位 (14%) である (図 15-5)。

以上のデータから、カナダ人の寄付率は高いが、全寄付額の 5分の4以上は全寄付者の 4分の1からの寄付であり、また寄付金の額としては宗教団体への寄付が際だって多いが、寄付のタイプは様々でいろいろな団体へ寄付をしていることが明らかになった。

b) カナダ人のボランティア活動に関するデータ

調査では、カナダ人のほとんどが何かしらのボランティア活動をしていることがわかった。1997年のデータから、15歳以上人口の 71%は家族以外の個人に (組織を通さず) 何らかの援助をしていた。同じく 15歳以上人口の 31.4%が NPO を通じて参加したボランティア活動は、総計 11 億時間にもなり、これをフルタイムに換算すると 578,000 人分の仕事になる。一人のボランティア活動の年平均時間は 149 時間である。しかし、これもまた州による地域差がある (図 15-7)。

人気のあるボランティア活動のトップは芸術・文化・レジャー関係で、次に社会サービス、続いて宗教関係である (図 8)。活動内容で見ると、活動・イベントの計画及び指導 (51%) が最も多く、続いてファンド・レイジングなどの資金集め (44%)、ボード委員会のメンバーとして (38%)、事務の手伝い (28%)、市民への組織に関する状況・教育の提供・組織のためのロビー活動 (27%)、指導・コーチ関係 (26%)、ケアやサポート関係 (23%) となっている。

2000年の NSGVP 調査からボランティア活動する人のプロフィールを見てみると、年齢では 35~54 歳の中年層で参加率が最も高く、15~24 歳の参加率も 29%と高い (図 15-9,15-10)。15~24 歳の参加率は 1987年から 1997年の 10年間に倍増したといわれており (Dreessen, 2000)、若者のための労働市場の変化が彼らのボランティア活動の増加

² Food Bank という食品を扱う NPO があり、人々はサンクスギビングやクリスマス時期に開封していない食品を寄付し、それらを貧困家庭やホームレスの人々等へ配っている。

の要因である可能性がある」と指摘されている (Jones, 2000)。性別で見ると、ボランティア率と総ボランティア時間ともに男性より女性の方が若干多い (図 15-11) が、どちらも 1997 年の調査より 4~5 ポイント減少している。

社会経済的特徴からボランティア活動する人を見ると、教育歴とボランティア活動参加率との関係では最高が大卒の 39% に対して中卒は 19% と最低であり、高学歴ほど参加率が高くなる傾向にある (図 15-12)。その理由の一つとして、ボランティアをすることにより情報交換やネットワーク作りができ、社会的な知名度が高くなる。つまり、ボランティアはフィランソロピーではなく個人にとっての重要な社会的資産 (Social Capital) であると考えられている。また、いろいろな経験を積むことができることも理由の一つと考えられる。例えば、就職活動の際の履歴書にも学歴や職歴と共にボランティア歴を記入する人が多く、特に若者にとってボランティアは自分を売り込む方法の一つになっている。ボランティア団体側も、参加すると得られるスキルを広告して参加する人を募集している。

就労形態から見ると、ボランティア活動する人の割合はパートタイム就労者が 33% と最も多く、フルタイム就労者も 27% と多い一方で、年間のボランティア時間では無職や未就労者の方が就労者よりも多くなっている (図 15-13)。男女差がほとんどないにもかかわらず、パートタイム就労者が最も多いのは、日本のようにパート就労とジェンダーが強く関係しているわけではなく、男性にもパート就労者が多いためである。無職や未就労者に参加率が低いのは、教育程度が関係していると考えられる。

カナダ国民はボランティア活動を皆一様に行っているわけではない。Dreessen (2000:9) によると、「ボランティアは 15 歳以上の国民の約 28% で構成されるシビックコアによって支えられていると言える。この 28% の国民による活動は総ボランティア時間の約 83% を、総寄付額の 77% を、市民活動参加全体の 69% を占めている」と述べている。Reed と Selbee (2000) は、その 28% のシビックコアの、ボランティア活動・寄付・市民活動参加の 3 種類 7 区分別の構成割合と、各区分ごとの総ボランティア時間、総寄付額、市民活動参加全体に対する割合を表す興味深いシビックコアの構成図を示している (図 15-14)。

c) 登録された NPO に関するデータ

カナダ税務局によると、年間収入が 10,000 ドル以上または資産が 200,000 ドル以上の非慈善・非営利組織数は 4,490 あると報告されているが、実際カナダにどのくらい NPO が存在するのかの明確なデータはない。カナダ税務局によると、1994 年の非慈善・非営利組織による総収入は 92 億ドルで、これらの組織の総資産額は 137 億ドル、1 組織あたり 310 万ドルである (Dreessen, 2000)。1999 年に税務局に登録された慈善組織数は 77,368 あり、1970 年以降、年間約 2,000 のペースで増え続けている。

16-4. カナダにおけるNPOの発展

カナダの歴史上、NPOは常に社会福祉の重要な役割を果たしてきた。社会福祉関係のNPO先駆者には、1891年にChildren's Aid Society of Torontoを設立したJ.J.ケルソがいる。彼と児童福祉ワーカー達は被虐待児童の保護とケアのために、児童福祉法の制定のためのロビー活動を行い、1893年にオンタリオ州で初の児童福祉の法律（An Act for the Prevention of Cruelty to and Better Protection of Children）が制定された。この法律は、オンタリオ州で他に多くのChildren's Aid Society（CAS）が発展する拠となり、また裁判の前に被虐待児童を家から連れ出して保護する権限をCASに与えている。他には、公私ともに慈善活動で有名なジョン・ハワード・トインビー・フォークや1920年代から1950年代にかけて社会福祉関係NPOの全国組織を作り上げたシャーロット・ウィトンが知られている。

しかしながら、政府がNPOの存在と役割を制度的・実質的に認識しはじめたのは1970年代からである。1960年代からの市民活動の活性化と1970年代における国民の政府と公的機関への失望により市民側から市民団体活動を求めている。一方、オイルショックによる政府の福祉見直しのため財源が縮小され、福祉国家の再編成として公的セクターから民間・第3セクターへの転換が図られ、特に社会サービスの供給体としての役割をNPOに期待した。このような異なる二側面からの圧力により、NPOは必然的に拡大していった。

NPOが発展した第2の要素は、「福祉国家の危機」という国家財政上の問題であった。1980年代から1990年代においてNPOは拡大したが、政府からの補助金は限られていた。1990年代にNPOに対して統治や専門性の欠如、財政の不透明さなどの批判が相次ぎ、1999年にNPOセクターの見直しのために委員会（The Panel on Accountability and Governance for the Voluntary Sector (PAGVS)）が設置され報告書が出された。1999年に連邦政府とNPOセクターの間で合意がなされ報告書（Working Together: A Government of Canada/ Voluntary Sector Joint Initiative）が出された。この二つの報告書により、2000年に「ボランティアセクター発議（Voluntary Sector Initiative(VSI)）」が出され、NPOによるサービス供給の拡大のため、2000年度からの5年間で連邦政府からNPOへ9,460万ドルが投入されることになった。

16-5. カナダのNPOの今後の課題

1) VSIは政治的な施策であること。

PAGVSの報告書が出された時期は、カナダ連邦政府は自由党が政権を握った時期であった。またカナダ経済も非常に好景気で連邦政府には大きな余剰予算があり、自由党はその社会政策綱領に大きな支援を得ていた。こうした状況の中で出されたVSIは極めて政治的な施策であり、自由党政府の選挙公約でもあった。選挙後も政府が公約を守り続けることが重要であるが、次の選挙で政権が維持されるかによってVSIの今後も左右される。

2) NPOのアドボカシー活動の問題

VSI は NPO の資金問題やアドボカシー活動問題に真剣に取り組まなければならない。サービスを提供する NPO はアドボカシーを行う団体ではないので、登録された NPO はアドボカシー活動ばかりに多くの時間を費やすことは許されていない。その一方で、アドボカシーも NPO 活動に含めるべきだという意見もある。

3) NPO内における民主化

カナダの NPO は登録されている NPO だけでも 77,000 以上あり、非常に大きな組織であり、また活動領域も実に様々である。NPO は市民の声をどう有意義に政府に訴えていくか、また多様な NPO 全体のニーズをどう市民や政府に訴えていくかが課題である。

4) 州政府の参加

VSI は連邦政府と NPO との合意であるが、VSI が効果的であるためには州政府とも合意がなされなければならない。年金を除くほぼ全ての社会福祉や社会サービスは州政府の権限下にあり、そのため NPO は連邦政府と州政府の双方とうまくパートナーシップを結ばなければ、効果的なサービスが提供できないし、発展していかないだろう。

16-6. あとがきにかえて

本講演は、「カナダの NPO の現状と課題」をメインテーマに、児童虐待の現状と対策についてもお話を伺うことができ、NPO に関しては全国調査のデータを、児童虐待に関してはオンタリオ州のデータを用いて、非常にわかりやすく示していただいた。こうしたデータは、詳しい説明抜きにはその要因や背景まで十分に理解することが難しいのだが、今回、カナダの現状がより深く理解できたのではないかと思う。

日本で特定非営利活動促進法（いわゆる「NPO 法」）が平成 10 年に施行されて以来、NPO は爆発的に増え、平成 15 年 2 月末現在で 15,000 を超える NPO 法人が誕生している。また内閣府の調査では、平成 12 年 9 月現在の市民活動団体等（NPO 法人含む）の数を約 88,000 団体としている。今年 5 月の法改正では特定非営利活動の種類が追加され、現行の 12 分野から 17 分野へと拡大され、NPO は今後更に増えることが予想される。そのような中で、財政基盤の脆弱性、リーダーや専門知識を持つ人材の不足、NPO を支援する NPO（中間支援組織）の課題、活動の客観的な評価の問題など NPO の課題も見えてきた。日本の NPO の 4 割以上は保健・医療・福祉関係の活動団体であり、これらの問題が深刻化すれば安定したサービス供給が妨げられ、利用者に不利益が生じる危険性がある。カナダでは類似する問題がすでに 1990 年代におきており、日本の NPO が抱える課題に対し、NPO の歴史が長いカナダから学ぶことは多いだろう。

一方、ボランティア活動の社会的意義という点からみると、カナダでは個人のソーシャ

ル・キャピタル (Social Capital) の培養という側面が大きいようである。ソーシャル・キャピタル (SC) とは、「信頼」「規範」「ネットワーク」といった社会組織の特徴であり、共通の目的に向かって協調行動を導くものとされ、近年世界的にも注目を集めつつある。そして、ボランティア活動を始めとする市民活動の社会的意義についても、SC の培養という側面の重要性に目が向けられ始めている。日本でボランティアというと子育ての終わった中高年の主婦というイメージが未だに強いが、カナダではすでに SC が社会的に認知され、就労している者が積極的にボランティア活動に参加し、情報交換や新しいネットワーク作りを目的にしているという点が日本との相違点であろう。また、ボランティア活動が個人の資産であることを社会が認めているということが、若者がボランティア活動に積極的に参加する要因になっていることも大きな相違である。NPO 等の市民活動と SC は互いに高め合うような関係にあるとみられており、NPO の発展は個人の SC の醸成も可能にする。これからの NPO は、それが人間関係の求心力となって、そこからさらに新しく構築された人間関係の間に信頼を醸成し強化していく場となることが期待されるだろう。

日本の NPO はまだまだこれから発展していく段階にある。またこれからの社会福祉は地域をベースに考えていかなければならないが、NPO の多くが 1 市町村だけで活動する地域に根ざした団体であることをみれば、その役割が小さくないことは言うに容易い。今回の講演からカナダの NPO について深く学ぶことができたわけだが、私たちはそれを日本の NPO の健全な発展のために活かしていくことが重要である。

<付記>

本稿は、『北海道地域福祉研究』7 巻 2004 に収録された原稿の一部をとくにカナダの NPO に関する部分を中心に転載したものである。

ボランティア除雪の日米比較

～札幌とコロラド州の事例～

飯田 俊郎

17-1. ボランティア除雪の分析視角

2000年8月に策定され2000年度から2009年度にかけて実施されている「札幌市雪対策基本計画」は、①冬期道路交通の円滑化と安全性の向上、②パートナーシップによる冬期生活環境の充実、③人と環境にやさしい雪対策の実現、の3つの基本方針を定めている。

このうち②のパートナーシップ除雪に関しては、次のような対策がとられている。(a)全市39工区の除雪センターがそれぞれ、複数の業者で構成される共同企業体に業務を発注する。(b)玄関先除雪は各家庭で行い、道路に雪を出さず、除雪車の作業を妨げるゴミ放置や路上駐車をしない、といった冬の生活ルールを市民が遵守する。(c)生活道路の除雪費用負担、除雪機の購入や貸し出し、共同融雪槽の設置・維持・管理などで、行政と町内会などの地域組織が連携する。(d)高齢者および障害者世帯の玄関先除雪を有償で請け負う地域協力員を、地域組織・地域企業・学校等を通じて募集する。

この計画では、幹線道路の除雪は市が民間業者に発注して行い、生活道路の除雪は行政と地域組織が連携して行うものの、道路に面した一戸建ての玄関先除雪は、原則的に住民自身が行わなければならない。道路除雪後の玄関先除雪が困難な住民に対しては、市が社会福祉協議会にボランティアの募集・斡旋を委託するが、これは有償ボランティアであり、市は年間1億円前後の予算を計上するが、受益者にも生活水準に応じた負担を求める。これは、「専門処理（行政と企業）、自家処理（住民）、相互扶助（地域社会）の組合せ」というコミュニティ論のセオリーどおりの計画であるが、相互扶助に受益者負担の原則を取り入れているところに大きな特徴がある。

除雪体制の整備は世界中の積雪寒冷都市に共通の課題であるが、降雪量と人口規模によって事業に対する要求水準は自ずと異なる。北米の積雪寒冷都市では一般に、住宅を含む建造物の所有者は、敷地周辺の歩行者用通路の除雪義務を負っている（氷雪のない、歩行者がすれ違える程度の幅の通路を歩道に作っている）。そして、ボランティア除雪のプログラムは、この義務を果たすことが困難な住民のために用意されている。これに対し、札幌市のボランティア除雪（制度名は「福祉除雪」）は、高齢者や障害者が自宅の敷地から歩道に歩き出せるようにすることを目的としている。年間の降雪量が5mに達する札幌では、歩行者用通路の除雪義務を住民に課すことは不可能である。冬の厳しさが札幌に勝る都市は世界にも日本にも数多くあるが、人口規模が100万人を超える都市で、平年の降雪量が札幌に勝る都市は存在しない。

受益者負担について比較すると、北米のボランティア除雪は無料・無償であるが、札幌

では利用者が最低限の手間賃を負担しなければならない。この違いは札幌の降雪量の多さと人口規模の大きさだけでは説明できない。受益者負担の導入と負担額の設定にあたっては、以下の5点が考慮されている。

- ①援助を利用する人々と提供する人々の数のバランス、
- ②援助サービスの内容（作業内容）
- ③援助を提供する人々の負担（肉体的・精神的疲労、作業時間、除雪器具の準備費用）
- ④援助を利用する人々の生活水準
- ⑤援助を利用する人々の精神的な負担

この論文の作成にあたり、札幌とは降雪量も人口規模も異なるアメリカ合衆国コロラド州の州都デンバー市近郊の2都市で調査を実施したが、その目的は、これらのポイントの比較を通じて、受益者負担のあり方を検討することであった。

これらの都市を調査地に選んだもう一つの目的は、ボランティア除雪を大都市郊外コミュニティの問題と結びつけて検討することである。ボランティア除雪の利用者は、一戸建て住宅に居住する高齢者と障害者である。札幌市内の郊外地域の高齢化率は今のところ都心地域や中間地域と比べて低くなっているが、今後は確実に上昇する。当然ながら、一戸建て住宅の割合は都心から郊外に行くほど高くなっている。したがって、郊外地域における少子高齢化の進行に備えて、ボランティア除雪の制度を見直し、普及を図る必要がある、と考えたのである。

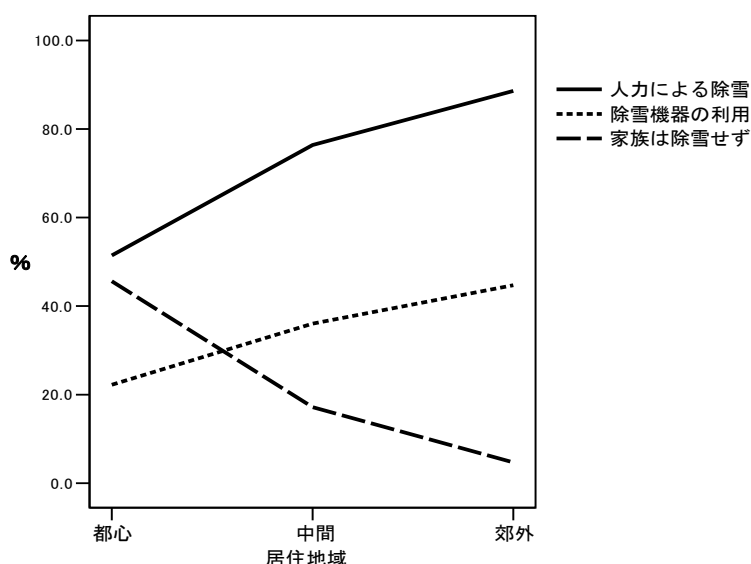


図17-1 除雪手段の地域差（いずれの除雪手段も $p=0.000$ ）

出典) 飯田俊郎 (2004年)「積雪寒冷都市・札幌における居住地選択」、飯田俊郎編『成熟社会における生活意識に関する研究・最終報告書』、(文部科学省・私立大学等経常費補助金特別補助学術研究研究推進特別経費)、12頁

実際、札幌市のベッドタウンである北広島市の北広島団地では、若年層の札幌転出によって人口減少と少子高齢化が急激に進行し、その影響で銀行やショッピングセンターが相次いで撤退し、生活の利便性が著しく低下するという悪循環に陥っている（北海道新聞・札幌圏版、2002年12月29日朝刊）。新聞記事によれば、人口流出の主な原因は若年層が除雪の苦労を避けたことである。朝に夕に繰り返される駐車スペースの除雪の手間と、路線バスやタクシーに乗り換えても逃れようのない降雪渋滞の苦しみは、一戸建て持ち家獲得の代償として郊外住民に重くのしかかっている。そして、息子・娘世代が独立し転出した郊外の「空の巣」では、高齢者が除雪問題に直面している。

図17-1のとおり、郊外の一戸建て持ち家では、除雪は一般的に家族の力仕事として行われている。高所得層であれば、除雪機・融雪槽・ロードヒーティングなどの除雪機器を購入することや、民間業者に玄関先除雪を任せることも可能である。また、除雪の苦労を避けて都心のマンションに移るのも現実的な選択肢である。しかし、住宅ローンに悩む一般のサラリーマン世帯にとって、除雪機器は高嶺の花であり、除雪は家族の力仕事であり続けている。庶民に残されたセーフティーネットは、地域における相互扶助の活性化だけであり、新しい地域コミュニティの構築がぜひとも必要である。

マイホームやマイカーを所有する郊外在住の高齢者を対象に取り込もうとするなら、札幌市の福祉除雪制度をどのように修正する必要があるか。また、歴史の浅い郊外住宅地のコミュニティ形成はいかにして可能か。これらが比較調査のもう一つの焦点である。

17-2. 国内の除雪ボランティア活動と除雪サービス事業

札幌市とコロラド州における聞き取り調査の分析に先立ち、北海道外の積雪寒冷地における除雪ボランティア活動と除雪サービス事業の状況を概観する。

1) 岩手県沢内村のボランティア除雪

北海道外では東北地方および新潟県で、ボランティア除雪の組織作りが進んでいる。その先駆けとなったのが、岩手県沢内村の「スノーバスターズ」である。

岩手県南部の秋田県境にある沢内村では、青年会が1990年に屋根の雪下ろしからボランティア除雪を開始し、1993年からは社会福祉協議会がこの事業を引き継ぎ、発展させた。2003年には村内のボランティア登録者が207人に達しており、そのうち中学生が84名、高校生が14名となっている。1月から3月の第1日曜の統一活動日のほか、基本的に活動は土曜・日曜におこなわれているが、平日の非常事態には中高生が大いに活躍している。除雪が必要な高齢者への声かけは民生委員とホームヘルパーが担当しているが、時には郵便局員や宅配業者から情報提供を受けることもある。沢内村の活動には大きいな注目を集め、村外からも140人の「雪かき応援隊」が参加しており、村内の同じ顔ぶれによる活動のマンネリ化防止のための良い刺激となっている。

2) 沢内村から岩手県内周辺市町村への普及

沢内村は、湯田町・松尾村・安代町・雫石町とともに、1993年、「岩手県スノーバスターズ連絡会」を発足させた。この会の発足をきっかけに、町村間の連携と個性の競い合いが生まれたことは注目すべきポイントである。温泉町である湯田町ではこの事業を体験型の観光と結びつけ、沢内村・湯田町の西和賀地域ではエコマネー事業に発展させている。1997年には連絡会加盟が15市町村となり、盛岡市内の岩手県社会福祉協議会が事務局となった。

岩手県内の活動の中で指摘されていることの一つに、受益者負担の問題がある。雫石町スノーバスターズは、毎週土曜日の無償ボランティア活動のほかに、対象世帯からの依頼に応じていつでも出動するが有償の「一般活動」を行っている。一般活動の利用料は、手作業で1時間800円、除雪機の作業で1時間1,000円であるが、除雪機による30分程度の作業が多く、1回の依頼につき500円程度のケースが多い。受益者負担の導入の目的は、平日に参加可能なボランティアの人数に限りがあるため、本当に出動が必要な要請だけに応えられるよう、線引きをすることであった。受益者負担の導入の議論をきっかけに、NPOとしての自立も検討されたが、「収支にしばられる組織を作らずに、臨機応変な活動をしたい」（川村代表）との考えから、これを見送った。

3) 岩手県から周辺県への普及

断片的な情報ではあるが、ウェブページの検索結果から、他県での取り組みを紹介する。福島県会津若松市立大戸小学校では、6年生がボランティア除雪の活動を行っている。秋田県仙南村立仙南中学校では1・2年生190名が、その他のボランティア90名とともに、一人暮らしの高齢者宅29軒の除雪にあたっている。山形県新庄市では市職員と民間人が「最上スノーバスターズ・かむてん」として活動している。新潟県川西町では青年たちが「夢雪隊（むせつたい）」を、秋田県大館市では地元企業が「ハチ公スノーレンジャー」を発足させた。これらは、いずれも沢内村の活動に触発されて始まった活動である。

4) 青森市の雪対策

札幌市とともに北方都市市長会（北米、中国、韓国、北欧など11ヶ国18都市）の会員となっている青森市では、「雪総合対策指針」（1991年策定）と「雪処理基本計画」（1996年策定）に基づき、2001年には高齢者を念頭に「冬期バリアフリー計画」を策定した。また、青森市社会福祉協議会では1998年から、青森市からの委託を受け、持ち家に在住している高齢者・障害者・母子世帯で、業者等に依頼できない低所得世帯を対象として、「福祉の雪対策事業」という名のボランティア除雪活動を行っている。現在、盛岡市は、青森市の事例を参考としながら独自の総合的な雪対策の検討に取り組んでいる。

5) 北海道内都市部の除雪サービス事業

北海道内の都市部の除雪サービス事業は、除雪作業の実施者と市役所からの予算の流れに

よって次のように分類できる。このうち、受益者負担を導入している事業については、都市名にアンダーラインをつけた。(a)から(d)へと下がるにつれ、予算額は次第に高くなり、次第に受益者負担を導入する割合が高くなっている(d)の旭川市を除く)。

(a)ボランティア (最も低予算。受益者負担はあっても安価。)

- ・市役所が直接　　夕張、稚内、歌志内
- ・市社協に委託　　札幌、小樽、芦別、北広島
- ・町内会に委託　　岩見沢、千歳
- ・企業に委託　　千歳

(b)シルバー人材センター (やや低予算。受益者負担はあっても安価。)

- ・市役所が発注　　函館、帯広、網走、紋別、根室、千歳、石狩
- ・市社協を經由　　北見

(c)民間業者 (やや高予算。生活水準に応じて受益者負担を設定。)

- ・市役所が発注　　小樽、旭川、網走、留萌、美唄、芦別、紋別、名寄、砂川、歌志内、深川、富良野
- ・市社協を經由　　札幌、江別、三笠、滝川、富良野、北広島、士別、網走

(d)市役所職員 (最も高予算。受益者負担はなし。)

旭川

17-3. 札幌市のボランティア除雪

1) 事業の概要

札幌市社会福祉協議会では 1995 年から「除雪ボランティア」を開始している。この事業では、無償のボランティアが、経済的・体力的に除雪が困難な 65 才以上の高齢者世帯で、玄関先の道路部分の除雪や屋根の雪おろしを行っている。また同協議会は、札幌市の「福祉除雪」にも、2000 年の試行実施の開始当初から実施主体として携わっている。「除雪ボランティア」は「福祉除雪」を補完する事業として、現在も継続されている。

札幌市の福祉除雪は、2000 年度に市内 20 地区 650 世帯を対象として開始され、2001 年度には市内全域の 90 地区 2,650 世帯を対象を拡大した。しかし、2001 年度の利用世帯数を 8,000 世帯と見込んで計上された 1 億 4,680 万円の予算は、半分以上が返還されることになった。その後、利用世帯数は、2002 年度が 3,152 世帯、2003 年度が 3,450 世帯と増加し、2003 年度の予算は 8,900 万円であった。2001 年度の利用世帯数が予想を大幅に下回ったことから、対象者の制限が厳しすぎ、負担金が重すぎるとの批判が寄せられた。しかし札幌市は、アンケートの結果、利用者の満足度が予想以上に高かったことから、利用対象者と負担金の見直しを行わず、説明会・『広報さっぽろ』・町内会回覧板・新聞告知記事・パンフレット配布・民生委員による掘り起しなどの広報に力を入れることにした。

2003年度の福祉除雪のサービスに関する基準は以下のとおりである。

【利用対象者】

道路(除雪が行われない道路も含む)に面している一戸建ての住宅に住み、約 500m 以内に除雪を援助できる子または子の配偶者が居住していない世帯で、以下の条件のいずれかに該当し、自力で除雪することが困難と認められる世帯。

- ・ 70歳以上の高齢者だけで構成されている世帯
- ・ 重度(1・2級)の身体障害者だけで構成されている世帯
- ・ 70歳以上の高齢者と重度の障害者だけで構成されている世帯
- ・ 区社会福祉協議会が特に認めた世帯

【除雪の内容】

- ・ 間口部分(道路に面した出入り口部分)は概ね幅 1.5m、敷地内については玄関先までの通路部分で歩行に支障がない 80cm 程度。間口部分の除雪は 1箇所のみで、車庫前は除く。
- ・ 実施期間は、2003年 12月 1日から 2004年 3月 25日まで。
- ・ 実施日は道路除雪が行われた日。除雪が行われない道路については、概ね 10cm 以上の降雪があった日。
- ・ 実施時間は道路除雪が行われた日の 12時ころまで。利用者からの時間指定はできない。大雪等やむをえない場合には、時間の遅延があり得る。除雪の実施は 1日 1回。

【負担金】

- | | |
|--------------------------|----------|
| ・ 世帯の 1人以上に市民税が課税されている世帯 | 10,000 円 |
| ・ 世帯の全員に市民税が課税されていない世帯 | 5,000 円 |
| ・ 生活保護世帯 | 無 料 |

一方、「地域協力員」と呼ばれる福祉除雪のサービス提供者の所属先は、2002年度においては、町内会をはじめとする地域組織が 78地区、学校等が 5校、福祉施設が 6施設、地域企業が 27社、各区の災害防止協会の加盟企業が 73社(その多くが除雪業者)、NPOが 1団体であった。地域組織からは 1,705人、他の地域協力団体からは 822人、合計 2,527人の地域協力員が参加し、各人一冬 1世帯あたり 21,000円の報酬を得た。

2) 問題点

2002年 2月 27日の朝日新聞(青森県版)の記事で、札幌市保健福祉部高齢福祉係の山本哲哉係長(当時)は、福祉除雪を「市だけに任せず、市民の支え合いだけでも頼らない制度」と説明している。しかし、多くの利害関係者(ステイクホルダー)の意向を調整しながら作られた制度が、それぞれの立場から「妥協の産物」として批判されることは避けられない。利用対象者に該当する 8,000世帯のうち、実際の利用世帯が半分に満たないと

いう事実、問題は集約されているのである。

第1の問題は、地域組織および地域協力団体を通して動員される形で、サービスの提供者が確保されていることである。2002年度の地域協力員（個人）に対するアンケートによれば、地域協力員を引き受けたきっかけは、「町内会役員からの声かけ」が58.2%で最も多く、「民生委員からの声かけ」の13.1%、「社会福祉協議会からの声かけ」の5.4%がこれに続いている。声かけのあり方は人それぞれではあろうが、少なくとも行政に近い地域組織・団体・企業に深くかかわっていないければ、そもそも声がかからない仕組みになっていることが問題なのである。アンケートの自由記載欄には、「町内会で協力員確保が難しく、業者による実施等を検討してほしい」という趣旨の回答が6件あった。また、このアンケートの結果を受けて札幌市は、「今後、個人の地域協力員が急に増えるとは考えにくい」ため、災害防止協会加盟企業以外の団体・企業にも協力を依頼することと、入札指名業者のデータベースの項目として福祉除雪の実績を加えることを検討すると発表した（北海道建設新聞、2002年5月9日）。利用世帯数を増やすための広報ばかりではなく、個人としてのボランティア参加者数を増やすための広報に力を入れる必要がある。また、学校を通してのボランティアの募集については、「成績と引き換えのボランティアは趣旨に反する」「有償ボランティアではアルバイトの斡旋になる」といった批判を乗り越える工夫が必要である。動員によるボランティア確保ではなく、自発的なボランティアを獲得するための広報活動の様子を認知することで、サービスの利用対象者も申し込みをしやすくなると考えられる。

第2の問題は、除雪業者の営利サービスと福祉除雪の有償ボランティアの比較が、実利主義的な観点にのみ矮小化されがちなことである。除雪業者の営利サービスは価格破壊が進み、2002年の冬には1シーズン15回程度の機械除雪で3万円が相場になっている。他方、福祉除雪は最高でも1万円と金額は安い、期限までに申し込み手続きを済ませ、世帯員すべてに関する生活・市民税の課税・障害や介護保険の認定などの調査を受けた上で、アマチュアによる手作業のサービスしか得られない可能性もある。さらに業者は駐車スペースから道路までの除雪もしてくれるが、福祉除雪では玄関先の歩行スペースしか除雪をしてくれない。業者は夜中のうちに他の家と続けて作業を済ませてしまうが、起床して降雪状況を確認してからやって来るボランティアでは、病院に行く時間に間に合わないかもしれない。また、営利サービスには「福祉の世話になっている」という精神的な負担がないが、ボランティアには毎回礼を言わない訳にもいかない。そもそも除雪サービスの利用者は一戸建ての居住者であり、生活にある程度のゆとりがある層である。これほどの実利的なメリットが1シーズン2万円の上乗せで買えるなら、営利サービスのほうが割安だと考える人がいても不思議はない。「幅広い市民参加とパートナーシップによる地域福祉活動」や「高齢者・障害者への声かけによるニーズ発見活動」としての意義は、無償ボランティアとセットであれば理解されやすいが、金銭的なメリットとセットでは理解されづらい。福祉除雪は、除雪業者の営利サービスにとっても、良い宣伝材料になったのではないだろうか。

以上、複雑な要因が絡み合っているが、①ボランティア募集と、②サービス内容と受益者負担のバランスの2点に問題は整理され、これに共通してかかわる事項として、③利用者の精神的な負担の問題が提起できる。

17-4. コロラド州のボランティア除雪

北米における除雪ボランティア活動や除雪サービス事業をインターネットで検索すると、北方圏のなかでも積雪量の多いカナダ東部・アメリカ合衆国中西部および東部の諸州に、札幌と比較可能な事例を見つけることができた。

なかでもカナダ東部ノヴァスコシア州の州都ハリファックス市の「高齢者除雪プログラム」(Seniors Snow Removal Program)には学ぶべき点が多いように思われたが、日程と経費の都合上、現地調査を実施することができなかった。ちなみにハリファックスでは65歳以上の高齢者と障害者が利用対象者となっている。利用者は12月15日までに登録を済ませ、シャベルと融雪用の塩を用意しなければならないが、料金は無料である。ボランティアは主に地域の学校で募集された学生・生徒で、正面玄関と裏口の階段と通路、敷地周りの歩道、燃料タンクへの通路を無償で除雪する。サービスには駐車スペースから道路までの除雪は含まれないが、料金を支払うことでこのサービスを受けることができる。

今回、訪問したのはアメリカ合衆国コロラド州の州都デンバー(Denver、人口55.5万人、年平均降雪量1.4m)から北へ15kmほど離れたベッドタウンのソーントン(Thornton、人口9.9万人)と、デンバーの北西約50kmに位置するコロラド大学の町・ボールドー(Boulder、人口9.6万人。コロラド大学の学生数は約25,000人)で、いずれも2004年の1月初旬に聞き取り調査を実施した。

1) ソーントン市のスノーバスターズ(Snowbusters)

ソーントン市は1997年、市役所と関わる全てのボランティア活動を統括する機関「ボランティア・ソーントン」を設立した。スノーバスターズは、1989年に開始された無料・無償のボランティア活動で、1997年以降はボランティア・ソーントンの管轄事業となっている。担当者はボランティア・コーディネーター1名のみで、高齢者センターのコミュニティ・サービス課の監督下で業務にあたっている。

一戸建てに居住するソーントン市民は自宅周辺の歩道除雪を義務付けられている。健康状態や低所得、または代わりに除雪をしてくれる親族や隣人がおらず、義務の遂行が困難な高齢者や障害者が援助対象となっている。ただし、利用対象者の規定を厳密に定めておらず、たとえ若く健康な家族が同居していても、実際に除雪ができない状況であれば利用登録を認めている。登録受付期間は定めていない。毎冬約300人から利用申請の問い合わせがあるが、電話のみの対応で面会はしていない。しかし、この300人のうち約70%は何らかの福祉サービスを受けている人々で、担当者と顔見知りの場合が多い。当然ながら、

大雪が降ると問い合わせが急増する。

今シーズンは調査時点で 151 件の問い合わせがあり、そのうち 56 人がサービスを受けており、50 人が待機リストに載っており、45 人が説明を聞いて辞退した。辞退者のほとんどは、実際には除雪をできる同居・近居の家族・親族がいる人々である。利用者の多くはソートン市南部の低所得層地域の住民で、ヒスパニック系のマイノリティーが多い。また、サービスの利用を当然の権利だと考えている利用者がほとんどで、それを精神的な負担やスティグマだと感じている人はめったにいない。駐車スペースから道路までの除雪を希望する利用者は多いが、原則的にサービス対象外であり、保障はできないと答えている。利用者の多くは除雪作業をボランティアに任せきりし、ボランティアに挨拶をしようとしめない。ボランティアの氏名・住所は利用者に伝えていないが、シーズンの終わりに礼状を書きボランティア・ソートンに託すように薦めている。

ボランティアの多くは、市北部に住む 30 歳代から 40 歳代の家族持ちのミドルクラスたちである。市内で働く人や専業主婦が担い手となっており、通勤者や学生・生徒は、ほとんど参加していない。性別は男女半々。調査時点のボランティア登録者は 30 人で、そのうち 27 人が活動中であった。30 人のほとんどが 5 年以上活動を継続している。

自宅から利用者の家まで片道 20 分ぐらい車を運転して駆けつけているボランティアが多く、往復の時間と作業時間をあわせて平均 1 時間ぐらいかかっている。利用者については住所以外の情報は伝えていない。利用者への声かけや安否の報告は、食事配達などの福祉サービス担当者がしているので、除雪ボランティアがする必要はない。利用者が駐車スペースから道路までの除雪を希望していることを伝えると、引き受けてくれるボランティアが多い。利用者から感謝の意を示されなくても気にせず、活動に満足している人が多い。新規のボランティア勧誘に有効な手段は、30～40 歳代のミドルクラスが集まるスポーツクラブ、ホームページ、およびケーブルテレビの市の広報チャンネルでの広報活動である。

1998 年から除雪ボランティアとして活動している D.W.さん（女性、50 歳代、機械修理工）の場合は、ケーブルテレビで情報を得たことが参加のきっかけであった。誰に誘われたわけでもなく、自分の意思で参加を決めた。現在は自宅から車で 20 分程度の距離の家を 2 軒担当している。除雪作業は、駐車スペースの除雪をする家では約 20 分、しない家では約 10 分かかる。利用者とは 2 軒とも会ったことがないが、それを気にしてはいない。以前担当した家ではココアを入れてくれて、うれしかった。低所得の人を助けることが自分の動機であり、報酬が欲しいと思ったことはない。除雪の頻度は毎週だったり、月に 1 回だったり、年によってまったく違う。自分が高齢者になったら必ず除雪ボランティアを利用しようと思う。

ソートン市に隣接するノースグレン市（Northglenn、3.3 万人）には、「スノーストーマーズ」（Snow Stormers）という同様のプログラムがある。両市の担当者は情報を交換し合いながら、それぞれの事業を展開してきた。ノースグレン市のプログラムがスノーバスターズと異なっている点は、男性のボランティアが 7 割を占めていることと、利用者と

ボランティアの双方に互いの名前と連絡先を教え、担当者が仲介しなくても連絡を取り合うことを可能にしている点である。

2) ボールダー市のアイスバスターズ (Icebusters)

ボールダー市の「アイスバスターズ」は、1983年に開始され、今年で21年目を迎える無料・無償のボランティア除雪プログラムである。長らく Environmental Enforcement Office が担当部署であったが、2001年からの担当者は Housing and Human Services に所属しており、Public Works と連携して事業を実施している。

ボールダーではすべての不動産所有者が周辺の歩行者用通路の氷雪を、降雪の翌日正午までに除去しなければならない。初めての違反に対しては警告が、同じシーズンの2度目の違反には100ドルの罰金が、3度目の違反からは1,000ドルの罰金と90日間の刑務所生活が余儀なくされる。この義務を果たすことができない高齢者と身体障害者のために、ボランティア除雪プログラムは用意されている。ただし、ここでも利用対象者の規定は厳密ではなく、個々の事情を考慮して担当者が判断している。

サービスの利用者は毎年新たに募集しており、特に募集期限は設けていない。今シーズンは調査時点までに約100人が応募してきたが、そのうち約50人には既にボランティアを斡旋した。毎年約200人から電話で申し込みを受けるが、サービスの内容と利用条件を説明すると約15人が辞退する。サービスを受けることを「申し訳ない」とか「自分も何かすべきか?」とか言う人は、この3年間に3人しかいなかった。利用者満足度などの調査はしていないが、特に苦情もないので問題はないと判断している。

ボランティアの職業は調べていないが、性別は男女半々で、30歳代から40歳代の家族持ちが多い。若者や高齢者はほとんど参加していない。個人として応募するケースがほとんどである。軍の訓練所から派遣してもらっている若者たちは、例外的な存在である。今シーズンは52人が応募し、30人が利用者(約50人)を紹介されている。マッチングの基準は家が近いことである。市南部の丘陵地にある高齢化が進んだ高級住宅街では、利用希望者は多いがボランティア参加者が少なく、マッチングはうまく行っていない。しかし、晴れの日が多いボールダーでは雪もすぐ解けるし、実は除雪義務の違反取り締まりも厳しいものではないので、大きな問題になることはない。

1シーズン300ドルの広告費は、地元紙やスーパーマーケットの買い物袋の告知に使っている。市のホームページも効果があるが、利用者とボランティアの90%は水道料金の請求書の裏面の告知を見て電話をかけてくる。

17-5. 福祉除雪の改善のために

最後に、札幌市の福祉除雪の問題点を、コロラド州2市の事例との比較によって再検討する。そして、問題解決のヒントがあればこれを指摘し、制度改善の方向性を探る。

1) 動員によるボランティア確保から、自発的なボランティアの獲得へ

町内会や地域企業を通してボランティアを募り、利用希望者数とのマッチングを強引に図ろうとする札幌市の姿勢に比べ、5割近い利用希望者を待機リストに残すコロラド州の2市の取り組みはのんびりとしたものであった。しかし、コロラドでは個人として自発的に参加する純粋なボランティアを悠然と待ち構えているのに対し、札幌ではそのような文字通りの「ボランティア」を募るための工夫が見られなかった。札幌市は有償制がボランティアの経済的・時間的負担を軽減するとしているが、2001年度の地域協力員調査で「報酬が必要」と答えた回答者は38.2%にすぎなかった。自発性が低いまま現場に動員され、迷惑料として報酬を手渡される状況に、ボランティアは戸惑いを隠せずにいるのである。強引に動員されたボランティアの姿が、潜在的な利用希望者に申請をためらわせたとは考えられないだろうか。

2) 制度の存在意義の多様性を、生活水準別・地域別に確認する

有償ボランティアと受益者負担の導入により、福祉除雪は営利サービスや除雪機器の価格と比較されるようになる。高所得層にとって福祉除雪は、少しは割安だが融通の利かないサービスとなる。「福祉」という言葉は低所得層をイメージさせるが、低所得層はあまり一戸建てには住んでいない。2001年度の利用世帯調査で「利用者負担金額は安いし適当」と答えた回答者は81.7%に上っていたが、生活水準の異なる未利用者や元利用者に焦点を合わせることも必要である。

福祉除雪のメインターゲットは、再開発が迫るインナーシティーの借家・持ち家層から、ローン負担に苦しむ郊外の持ち家層へと広がることが予想される。コロラドの2都市ではそれぞれ、エスニックマイノリティと高級住宅街の高齢者というかけ離れた階層をターゲットとしていたが、札幌でも都心・インナーエリア・郊外といった地域により、福祉除雪の存在意義は異なっている。

コロラドの2都市では、利用対象者の規定や駐車スペースに関する規定を意図的にゆるく取り扱っていた。札幌でも、利用者の生活水準や地域の実情に即した制度の運用を可能にする工夫が必要である。

3) 地域住民の健康増進や地域の景観づくりに寄与する除雪を

札幌でもコロラドでも、ボランティア除雪の担当者は皆、利用者とボランティアの間の交流を望むが、妙案が見つからないと言う。利用者とボランティアの負担軽減法は、有償ボランティアと受益者負担という金銭的な交換から互酬システムへと移行すべきなのは当然である。エコマネーという興味深い方法論はあるが、「利用者に何ができるか」という問題が立ち上がる。

そこで注目すべきなのは、「利用者は自分の敷地をボランティアに開放している」という点である。マンション育ちの子どもに雪かきを教えたり、雪だるまやかまくらを作って遊ぶ場として敷地を提供することも可能である。

<参考文献>

飯田俊郎（2003年）「札幌市の雪対策と郊外住民の暮らし」、札幌国際大学地域総合研究センター編、『札幌市清田区における中高齢者のライフスタイルと健康』、27・31頁
札幌市の福祉除雪を考える市民委員会編（2002年）『札幌市の福祉除雪に関する提言』
札幌市保健福祉部編（2002年）『福祉除雪（試行実施）・検証資料集』

アメリカの都市計画にみる協働と協働への地域通貨の適用可能性

鈴木 克典

18-1. アメリカの都市計画における協働

近年、アメリカ合衆国における都市再開発において、住民自治組織であるネイバーフッド（Neighborhood）による活動が大きな効果を生み出し、社会的に認知されるようになってきている。

ネイバーフッド¹⁾は1970年代の都市において急速に発展してきた。1976年の大統領選挙の際、ジミー・カーターはブルックリンの演説で「もし我々の町を救うつもりなら、まずはじめに近隣社会（Neighborhood）を再活性化しなければならない」と述べた。さらに1980年の選挙戦では民主党も共和党も党の綱領の中で、ネイバーフッドの価値を強調するまでに至り、このネイバーフッドの組織は社会的政治的な力として認知されてきた。

中田²⁾は、ネイバーフッドを①組織基盤としての区画（空間）、②活動としてその空間の協働の管理機能を持つこと、と整理している。また、日本の町内会・自治会と比較して、ネイバーフッドは継続性という点で難点があり、ひとつの地区にひとつの組織があり、その地区を代表するという形式はもっていないと指摘している。

18-2. ピッツバーグの都市計画における協働

1) ピッツバーグ市概況

ピッツバーグ¹⁾²⁾は、アメリカ合衆国東北部、ペンシルバニア州アパラチア山脈の麓に位置し、鉄（鉄鋼）の町（アイアンシティ）として知られている町である。都心部には、アリゲニー（Allegheny）川とモナングヒラ（Monongahela）川という2つの川が流れ、その2つの河川が合流しオハイオ（Ohio）川となり、そのオハイオ川の起点をなしている。そして、その地理的要因からピッツバーグは西部に対しての交通の要衝・結節点として、物資供給の工業都市として栄えることができた。そして、19世紀初頭には「アメリカのバーミンガム」と呼ばれるほどにまでなっている。

人口は、最盛期の1960年頃には60万人を大きく超える人口を抱えていたのが、近年では37万人を切るまでに至っている。この人口減少は、鉄（鉄鋼）の町と言われたことからわかるように、鉄鋼業を中心とした産業基盤の衰退に起因している。しかし、ピッツバーグはその産業基盤を、鉄鋼業を中心とした製造業から商業・サービス産業へと上手く転換し、「脱工業化」に成功したモデルとして全米の注目を集めている。

また近年、ピッツバーグ都市圏²⁾には、フォーチュン誌による世界上位500社のうち27社が本社を構えて企業活動を展開しており、特にUSスチールやウェスティングハウスと

いった大企業がピッツバーグ都市圏において、経済活性化の一翼を担っている。

ピッツバーグ都市圏（ピッツバーグ市を含む5つの郡）の製造業従事者数²⁾は、1975年に約259,000人であったのが、1988年には約134,000人と約125,000人減少したのに対し、非製造業従事者数は約668,000人から約786,000人と約118,000人の増加と、わずか13年の間に大きな変化を遂げている。

2) ピッツバーグにおけるネイバーフッド

中田¹⁾は、ピッツバーグの1つの特徴として、ネイバーフッドが強固に存在するということが挙げている。その強さの条件として、地元の新聞では、①ピッツバーグは川や丘や谷という地形の上でできた都市であり、この自然条件がネイバーフッドの固定的な境界になっていること、②南ヨーロッパ、東ヨーロッパからの移民者たちはこの都市の定着場所として同じエスニックグループに住むネイバーフッドを選択したこと、③強力なネイバーフッドの組織者が存在したこと、④ピッツバーグ市と合併した郊外の自治体は今でも独立したコミュニティとしての誇りをもっていること、⑤鉄鋼業の衰退によって新たな移民や流入がなかったこと、の5つを指摘しているようである。

3) ピッツバーグ都市再開発公社 (URA)

①URA 概要

ピッツバーグ都市再開発公社³⁾⁴⁾ (Urban Redevelopment Authority of Pittsburgh : URA) は、1946年に設立され、ピッツバーグ市における成長と開発の生成・促進、そして運営に関する事業を行う、市における主要な開発プロジェクト、プログラム・実施を実行している。

URAは、単なる再開発を実施する機関としてだけではなく、市の経済的発展のための機関としての機能も持ち合わせている。URAは開発者として民間部門が着手しないであろう部分での開発を行っている。そして、最終目標は雇用を創出し、税収入を増やし、そして最終的には産業、ネイバーフッド（近隣社会）、文化を活性化することにある。具体的には、以下のようなプロジェクトを試行している。

- South Side Works
- Summerset at Frick Park
- Bedford Hill
- Pittsburgh Technology Center
- Washington's Landing
- Crawford Square

URAは1946年に設立されたペンシルベニア州で最初の再開発公社であった。そして、

ゲートウェイセンターとしてアメリカ合衆国で最初の民間資金調達による市街地再開発プロジェクトを請け負った。それ以来、URAは何万という家を建設・再生させ、何千エーカーという環境汚染された土地（brownfield）と河岸地域（riverfront）の再生利用し、ピッツバーグ市全体で何百というネイバーフッドの雇用を創出することができたとしている。

今日、URAは低収入の人々が自分達自身の手によってコミュニティを再生するということを援助するという新しい開発手法を取っている。そのため、見捨てられてしまった汚染された土地を再生し、低収入の人々に自宅所有させる援助を行うプログラムを実施している。

またURAは住宅プログラムと経済的発展プログラムを実施しているが、経営支援と資金調達、住宅取得、財務改善、姉妹都市との国際交流の構築、環境改善や様々な資金調達オプションによる住宅・商業・工業地区の開発なども行っている。

これらの活動はペンシルバニア州やアメリカ合衆国の都市によって行われている連邦や州、地域のプログラムが含まれている。これらのプログラムは経済発展のための重要なツールで、URAはこれらの重要なプログラムを実施している。

URAは、公共の力と民間投資による力を結びつけることのできるのが大きな特徴である。そこでその特徴を活かすべく、次のような計画を実施した。それは、①民間部門への再生手法指導、②国家・連邦・州や地方自治体と公共資金や設備面での交渉、③ネイバーフッド養成による地域コミュニティのニーズと要望への対応である。そして何よりも、その都市の再生力を持続させるためには、公共セクター、民間セクター、ネイバーフッド間の強いパートナーシップが必要となってくる。

URAの歴史は、すなわちプロジェクトの歴史でもあり、人々の歴史でもあり、協力と指導力の歴史でもある。またそれは何よりもより良いピッツバーグを作るための歴史でもある。

②URAの実績³⁾

【建築物・住宅】

表 18-1 に、2001 年～2002 年の South Side における建築物・住宅の状況について示す。

LAND USE	SQUARE FOOTAGE
Professional Offices/Services	468,000
Light Industrial/Flex	83,000
Retail	73,480
Entertainment	50,000
Research & Development	45,000
TOTAL	719,480
Parking Garage Spaces	1,046
Residential Unit	453
TOTAL INVESTMENT	159,300,000

表 18-1 BUILDINGS/RESIDENCES 2001-2002

表 18-1 を見ると、現在開発中の South Side に対して完成するであろう 2002 年の終わりまでで、民間投資で 1 億 5930 万ドルに達すると見込まれている。またこの投資は、719,480 平方フィートの雇用を生み出す建築物、453 の住宅ユニット、そして 1,046 の屋内駐車スペースを含む値となっている。

【URA の予算案—基金の資金源】（収入）

表 18-2 に URA における予算案で資金源内訳即ち収入の内訳について示す。

SOURCES OF FUNDS			
URA Bonds	\$	26,500,000	39%
Federal		29,580,000	43%
Other		3,500,000	5%
State		3,900,000	6%
City		4,500,000	7%
TOTAL SOURCES	\$	67,980,000	100%

表 18-2 2002 URA CAPITAL BUDGET (SOURCES OF FUNDS)

表 18-2 を見ると、最も多く占めるのが連邦からの 2,958 万ドルで全体予算の 6,798 万ドルに対して 43%を占め、ついで URA における債権が 2,650 万ドルで占有率が全体の 39%となっている。

【URA の予算案—基金の使い道】（支出）

表 18-3 に URA における予算案で使用内訳即ち支出の内訳について示す。

USES OF FUNDS			
Pittsburgh Home Ownership Program	\$	20,000,000	30%
Industrial Development Bonds		1,500,000	2%
Other Housing Programs		9,004,500	13%
Home Improvement Loan Program		5,000,000	7%
Business Development Center		2,750,000	4%
Administration		3,550,500	5%
Bedford		8,900,000	13%
Allequippa		10,325,000	16%
Other Development Projects		6,950,000	10%
TOTAL USES	\$	67,980,000	100%

表 18-3 2002 URA CAPITAL BUDGET (USES OF FUNDS)

表 18-3 を見ると、最大の支出先がピッツバーグ住宅取得プログラム (Pittsburgh Home Ownership Program) で 2,000 万ドルと全体の 6,798 万ドルに対して 30%の占有率となっている。

【2001年住宅プログラム】(HOUSING PROGRAMS)

表 18-4 に 2001 年の住宅プログラムの決算内訳について示す。

PROGRAMS	PURCHASED	UNITS	URA FUNDING
HOME REHABILITATION PROGRAMS			
Home Improvement Loan Program	110	110\$	1,676,920
Pittsburgh Home Rehabilitation Program	87	92	1,552,463
Homeowners' Emergency Loan Program	22	22	86,804
Home Accessibility Program for Independence	2	2	6,420
Pittsburgh Party Wall Program	29	29	262,237
SUBTOTAL	250	255\$	3,584,844
MORTGAGE ADMINISTRATION			
Pittsburgh Home Ownership Program	112	117\$	6,115,506
Neighborhood Housing Program	27	27	810,600
Housing Recovery Program			
Bond Loans.	33	44	2,017,236
Deferred Loans	32	42	798,731
	9	10	234,800
Down Payment/Closing Cost Assistance (Less Multiple Funding Sources)	39	44	39,831
	89	106	
SUBTOTAL	163	178\$	10,016,704
RESIDENTIAL DEVELOPMENT PROGRAMS			
Pittsburgh Housing Construction Fund	27	180\$	5,246,371
Pittsburgh Development Fund	4	161	2,535,997
Community Development Investment Fund	6	47	630,240
Rental Housing Development and Improvement Program	18	2061	6,738,161
DIF	4	76	300,000
City Bond Funds	1	86	975,000
Multifamily Revenue Bonds	0	0	0
(Less Units with Multiple Funding Sources, Units Previously Counted or Pre-development Loans)	20	1646	
SUBTOTAL	40	965\$	16,425,769
TOTALS	453	1398\$	30,027,317

表 18-4 2001HOUSING PROGRAMS

表 18-4 を見ると、住宅地開発プログラム (RESIDENTIAL DEVELOPMENT PROGRAMS) が最も基金に占める割合が最も高く約 1,643 万ドルで全体の 54.7% を占める。ついで住宅ローン施行 (管理) (MORTGAGE ADMINISTRATION) の約 1,000 万ドルで約 33.4% の

占有率、住宅再生プログラム（HOME REHABILITATION PROGRAMS）の約 358 万ドルで 11.9%の占有率となっている。

③URA の組織

URA³⁾⁴⁾は 102 人の従業員を有し、各役割に応じて以下のような部署・組織を有している。

- Executive Offices
- Business Development Center (BDC)
- Housing Department
- Engineering and Construction Department
- Finance Department
- Real Estate Department
- International Initiative Division
- Pittsburgh Economic and Industrial Development Corporation (PEIDC)
- Pittsburgh Housing Development Corporation (PHDC)
- Allegheny-Pittsburgh Business Development Corporation (APBDC)

4) East Liberty

①East Liberty 概要

East Liberty⁵⁾⁶⁾は、ピッツバーグに位置するネイバーフッド(Neighborhood)の 1 つで、北西部に位置している。

この East Liberty は、2001 年ネイバーフッド住宅建築 (Neighborhood Housing Production) において、ピッツバーグにおけるのネイバーフッド (表中データでは 89) の中で住宅ローン数 (LORNS) は全体が 514 に対して 22 (最大は 23)、ユニット (UNITS) は全体が 3025 に対して 1,373 (第 2 位は 238)、URA 基金 (による融資) 額は全体が 29,987,486 ドルに対して 4,061,659 ドル (第 2 位は 2,310,997 ドル) となっており、ユニット数と URA 基金 (による融資) 額はいずれも他のネイバーフッドに比較して非常に大きな実績を示しており、再開発の近年における活発さを読み取ることができる。

②East Liberty の使命 (Mission) と Goals (最終目標)

ELDI (East Liberty Development, Inc.) の使命 (Mission) ⁴⁾は、「East Liberty (以下、EL とする) 再生の促進である。コミュニティのステイクホルダーと共同で働くことにより、ELDI は計画、市民参加 (主張)、イメージ構築と投資の分野で指導力を発揮することにより、積極的な変化のためにきっかけとなるように務めることである。」と年次報告書 ³⁾の中で述べられている。

また、最終目標 (Goals) ⁴⁾としては、以下のことを挙げている。

- ・ EL における雇用の創出、持続ある発展、起業家活動の推奨する。
- ・ 全てのレベルにおいて民間部門と政府部門が協力し、公共道路やレクリエーションエリア、私有財産の改善を図る。
- ・ 犯罪防止イニシアティブを取り公共の安全を促進する。
- ・ コミュニティの組織化、会議の公開、ネイバーフッド間のコミュニケーションを計画プロセスに取り入れ、EL コミュニティの生活水準の改善を図る。
- ・ EL の居住者ネイバーフッドの安定化を図るため、所有物件、賃貸物件共に適正で入手可能な住宅の供給を促進する。そして住宅在庫の維持や住宅の高度化、また個人やコミュニティ組織に対して援助をすることにより、比較的所得が低い住民にも住宅を得る機会を与えるようにする。
- ・ 住宅取得、雇用、教育、崇拜、文化的な豊かさを提供しているというコミュニティであるという良いイメージを持ってもらうように図る。

③新しい試み

EL は新しい試み⁵⁾⁶⁾として、ネイバーフッドの顔を変貌させるべく 5 つのイニシアティブを持った再開発を実施している（図 18-1 参照）。

それは、以下の 5 つとなっている。

- ・ New Pennley Place
- ・ Spinning Plate
- ・ Home Depot
- ・ Big Brothers and Big Sisters of Greater Pittsburgh
- ・ Farmers Market

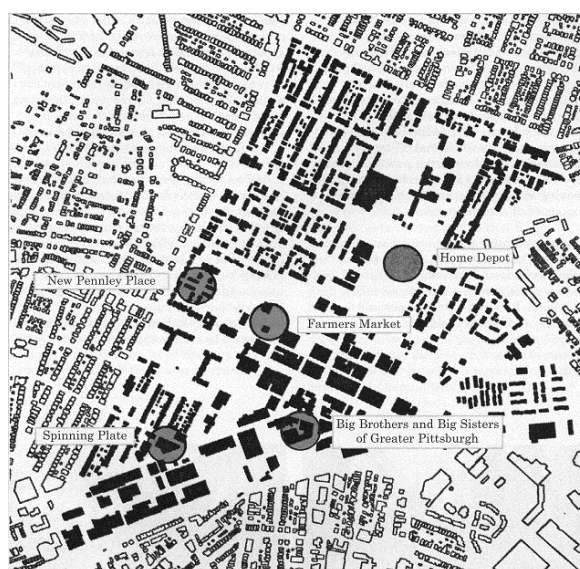


図 18-1 5 つの新しいイニシアティブ

④戦略的開発地域

開発にあたってこの EL では、それぞれの場所の特徴により、まずは当該地域を大きく住宅地域（Residential Area）、変遷エリア（Transition Area）、商業中心地（Commercial Core）に分けて、それぞれの特徴・目的に併せた開発のマスタープラン⁵⁾⁶⁾を立てている。

また、その 3 種類の開発エリアを基に、さらに地域の特徴を考慮しながら詳細な地域に分け、個別の地域の特徴・地理的特徴等に合わせた戦略的な開発のマスタープラン⁴⁾の策定を行っている（図 18-2 参照）。

⑤計画プロセス

計画プロセス 5)6)は以下のような目的を持ち合わせるため、非常に重要であるとしている。

- ・コミュニティ改善のためのアイデアを交換するために、多様なコミュニティのステイクホルダーをもたらす。
- ・問題を識別して、そして新たなアイデアを生み出す。
- ・より良い将来をイメージして、そしてそれに向かって働く市民を引きつける。

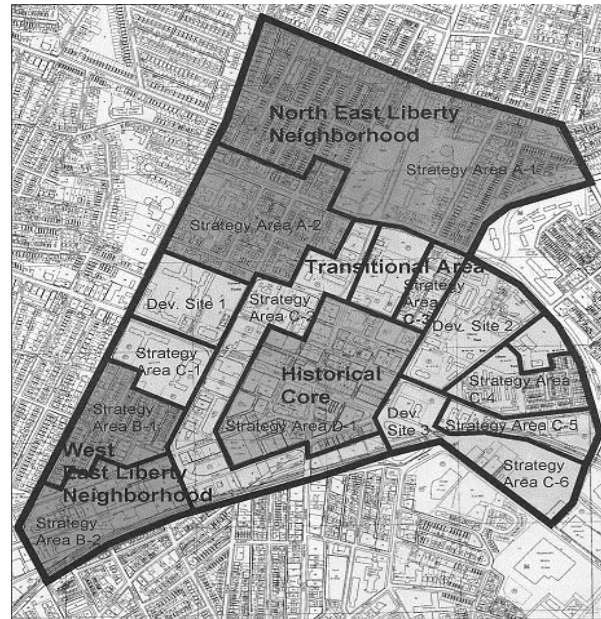


図 18-2 戦略的開発地域

そして、その計画プロセスとして、コミュニティ会議やいくつかの特別委員会（ビジネス・経済発展委員会、物理的環境・イメージ委員会、社会サービス・公共安全委員会、住宅委員会）を重要なプロセスの1つとして捉えている。

18-3. 地域における協働と地域通貨

1) 地域通貨

今回の調査において、世界的に著名で代表的な地域通貨であるカナダトロント市のセント・ローレンス・マーケット（ST LAWRENCE MARKET）（写真 18-1 参照）で流通している「トロント・ダラー」を見学することができた。

このトロント・ダラー（トロント・ドル）7)8)は、NPO（非営利組織）であるトロント・ドル・コミュニティ事業会社が 1998 年に始めた地域通貨で、アメリカ・ニューヨーク州イサカで始められた「イサカ」と同じ紙幣型の地域通貨となっている（写真 18-2 参照）。

特徴としては、この紙幣は偽造防止のため、国家通貨であるカナダ・ドルと同じ印



写真 18-1 セント・ローレンス市場

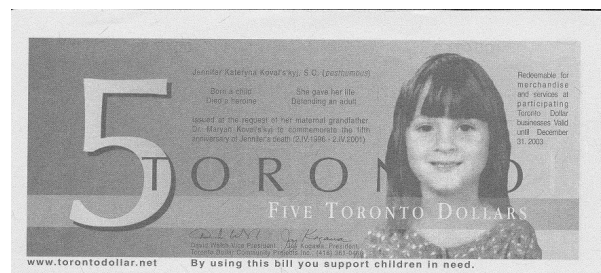


写真 18-2 トロント・ダラー（\$5 紙幣）

刷所で刷られており、紙幣の種類としては、1ドル、5ドル、10ドル、20ドルの4種類が紙幣として発行されている。

システムとしては、次のようなシステムを取っている。

- ①新規個人参加者は、1カナダ・ドルを1トロント・ダラーに交換することにより参加できる。
- ②新規ビジネス参加者に対しては25カナダ・ドルの参加料を徴収する。
- ③カナダ・ドルをトロント・ダラーに交換する際、10%はコミュニティ事業支援基金に寄付され、残り90%がトロント・ダラーの償還基金に組み込まれる。
- ④ビジネス参加者は1トロント・ダラーを90セントに償還することができる。またコミュニティ機関・慈善団体は100カナダ・ドルを100トロント・ダラーに交換することができる。

なお、写真18-3に調査時に配布していたトロント・ダラー・パーティーの新聞掲載広告を示す。発行から4年程度経過し、当初ほどの話題性はなくなっているものの、こういったイベントで啓発されているようである。

2) 地域通貨とエコマネー

森野らは、地域通貨を「限定された地域でしか使えない通貨であり、法律で定められた国家通貨である円やドル、ユーロ等に対する言葉である。」と定義している⁷⁾。一方、我が国においては、加藤敏春氏が提唱しているエコマネーの考えの方が大きく浸透している。このエコマネーとは、「お金で表せない“善意”の価値を交換する「あたたかいお金」である。一言でいうと、環境、福祉、コミュニティ、教育、文化など、今の貨幣で表しにくい価値を、コミュニティのメンバー相互の交換により多様な形で伝える手段である。こうした価値をエコマネーで交換することにより人と人との交流を促進し、結びつきを強めることをねらっている。」と、定義して⁹⁾いる。

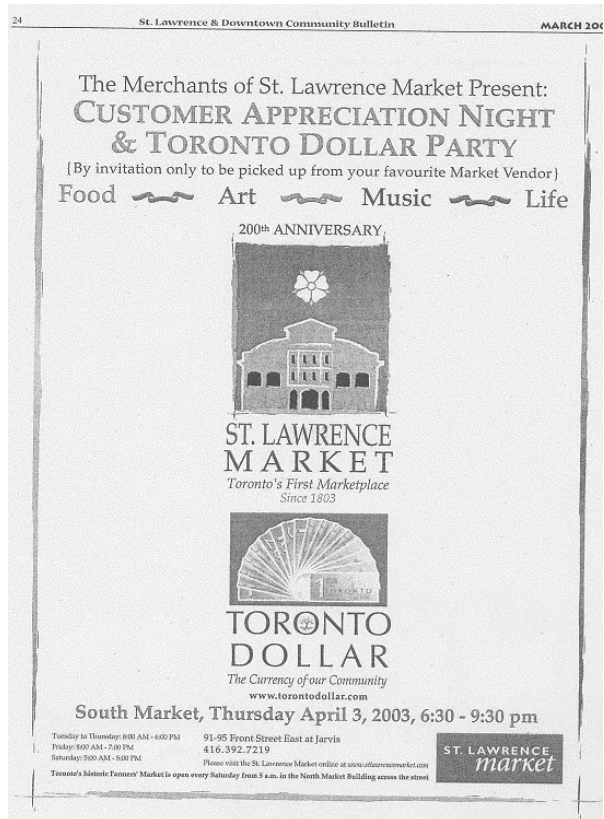


写真 18-3 トロント・ダラー・パーティーの新聞広告

3) 地域における協働と地域通貨の適用可能性

地域通貨やエコマネーは地域を限定した流通を目的としている（のが大部分である）ところから、コミュニティの大きさの違いはあるが、地域コミュニティにおける新たな協働における1つのツールとしての可能性は十分に存在する。実際に、地域通貨やエコマネーがきっかけとなり、その地域において住民同士の様々な出逢いが生まれたり、様々な地域活動を創造されたり等の地域は多く存在する。さらに、コミュニティ同士をつなぐツールになる可能性もあると考えられる。

また、この地域通貨の流通の広がり次第では、地理的・物理的に区切られた地域・コミュニティに限らず、地域は物理的に離れていても、ある種精神的なつながりでのコミュニティの形成も出てくる可能性がある。

<参考文献>

- 1) 中田実『世界の住民組織－アジアと欧米の国際比較－』（株）自治体研究社、2000年11月
- 2) 杉原五郎『参加型まちづくり時代のコンサルタント－市民、行政、専門家に協働による地域経営－』はる書房、2002年8月
- 3) Urban Redevelopment Authority of Pittsburgh, “2001 Annual Report”
- 4) Urban Redevelopment Authority of Pittsburgh, Last Updated on August 5, 2002, Reference Day March 21, 2003, URL <http://www.ura.org>
- 5) East Liberty Development, Inc, “A Vision for East Liberty” 1999
- 6) East Liberty Development, Last Updated on August 5, 2002, Reference Day March 21, 2003, URL <http://trfn.clpgh.org/eldi/>
- 7) 森野栄一監修・あべよしひろ・泉留維著『だれでもわかる地域通貨－未来をひらく希望のお金－』北斗出版、2000.5
- 8) 西部忠『地域通貨を知ろう』岩波ブックレット No.576、2002.9
- 9) エココミュニティ・ネットワーク、参照日 2004.3.29、更新日不明、
URL <http://www.ecommunity.or.jp/menu.html>
- 10) 加藤敏春『エコマネーはマネーを駆逐する－環境に優しい「エコマネー資本主義」へ』、
頸草書房、2002.8
- 11) East Liberty Development, Inc, “e. Liberty” spring 03, 2002

韓国釜山市における行政と老人福祉法人の協働

朴 峰寛

19-1. はじめに

韓国社会は、今後、高齢化社会にシフトすることによって、先進諸国のように多くの人（特に障害老人）が人生周期において“要介護状態”に入るようになる。したがって今後の介護対策は全国民の大きな関心事となる。現段階では障害老人の介護問題は家族の大きな関心事となっている。何故なら、介護を必要としている大多数の障害老人たちは、彼らの家族によってケアされているからである。しかし社会構造の変化、とりわけ核家族制度の定着化、独居老人世帯と夫婦老人世帯の増加および女性の社会進出の増加などで、家族が持続的に主要たる介護機能を遂行するのはきわめて難しい。また家族だけで障害老人の介護費用をカバーするには相当な経済的負担が予想される。だから今日老人層は勿論のこと、高齢者層の人々は、老後に発生するであろう自分や配偶者の疾病や障害による介護に対する不安感が少なくないと見られる。それゆえ、今後、増大する介護サービスの需要増に備えて、安定的で適切な介護サービスを供給するためには、社会的な解決方を検討する必要がある。

19-2. 韓国社会の高齢化の特徴と釜山地域の場合

1) 韓国社会の高齢化の特徴

韓国は、これまで持続的な生活水準の向上と保健、医療技術の発達によって国民の平均寿命の延長と共に、老人人口が大きく増加している。その結果、1960年度には65歳以上の老人人口は全人口の2.9%に過ぎなかったが、2000年には7.2%を越えて高齢化社会（Aging Society）に突入し、そして2019年には14%を越えて高齢社会（Aged Society）となる推計が示されている。

特にその増加速度は早く、老人人口の割合が7%から14%になる期間が19年であり、長い期間をかけて人口の高齢化に対処してきた先進国とは違って、我が国の場合、高齢社会に対する準備が緊急性を有している。フランスの老人層の割合が7%から14%に増加した期間は、去る1864年から1979年までで、おおよそ115年を要している。スウェーデンは1887年から1972年までで85年、アメリカは1942年から2013年までで71年、カナダは1945年から2010年までで65年かかると推測されている。

これに比べると、韓国の高齢化の速度は19年で、類例なしに急速に行われている。1950年代に5.4%を記録した出生率が、1990年代の上半期に入ってOECD平均である1.7%より低い1.5%に下落するなど、急激な産業化による社会変化と積極的な人口政策、死亡率の急激な減少が高齢化を加速化させていると分析されている。我が国の人口の高齢化の一番

大きい特徴は、世界的に類例を見ないほど早く進行されていることであり、このような人口の高齢化の成り行きは、老人扶養費用の増加など、私たちの社会全般にわたって大きな変化を予告している。高齢人口は急速に増えているのに比べて、個人も社会も共にこれを受け入れる準備ができていない、ということに問題の深刻性がある。

2) 釜山広域市の高齢化の特徴

釜山は 1876 年の開港と共に、韓国の貿易・商工業の中心地として発展しながら、1936 年に人口が 20 万人を超えた。その後、解放と 6.25 事変による社会的要因で人口が大挙して流入することによって 1955 年に 100 万人を超え、1960 年代から始まった経済成長政策で農漁村人口の都市流入が急激に増加されて、1972 年に 200 万人、1979 年に 300 万人を上回り、1994 年にはほぼ 400 万人に達した。けれども 1995 年以後の地域経済の沈滞によって零細企業の域外移転、市外郭地域の住宅団地の造成などで人口が減少している。釜山の全体人口に比べると 65 歳以上の老人人口の占める割合は、1980 年に 2.25%、1990 年 3.3%、2000 年 6.3%、2002 年に 6.8%で、その増加率は著しく早いといえる。釜山市の各区分に老人人口の増加率をよく見ると、江西区が 10.9%で老人人口の割合が一番高く、東区・機張郡 9.8%、中区 9.6%、西区 9.2%、影島区 8.2%、水営区 7.8%、鎮区 7.3%、南区 6.8%、金井区 6.7%、蓮堤区 6.6%、東萊区 6.4%、海雲臺区 6.2%、沙下区 5.8%、北区 5.2%、沙上区 4.8%順序に示された。(2002 年 釜山市庁企画官室資料)

このような老人人口の数と割合の増加は、まず一次的に、問題を持った老人の数を増加させて、生産人口の割合を低下させる一方、老人たちの問題と欲求を解決するための社会的費用を増加させて、社会の老人扶養負担を増加させることになる。

19-3. 韓国(釜山)における老人福祉に関する諸対策及びその特性

老人が人間らしい生活を営みながら、自分の属した家族と社会に適応して統合されるように必要な資源とサービスを提供する公的及び私的次元での老人福祉部門をよく見ると下記の通りである。

1) 公的福祉部門

韓国の老人福祉の公的福祉部門は、大きく分けて老人所得保障制度、老人医療保障制度などに分けられる。

①所得保障制度

韓国の老人の所得保障制度は、大きく分けて 3 種類に分けられるのに、直接的な所得保障制度である各種年金制度と公共扶助のような社会保障制度、老人所得の機会を提供する老人雇用政策、間接的な所得を保障してくれる敬老優待制度などである。

【老人所得保障制度】

◇社会保障制度（社会保障基本法 第3条）

- －社会保険：国民年金、公務員年金、軍人年金、私立学校教職員年金
- －公共扶助：国民基礎生活保障(区生活保障)、敬老年金(区老齡手当)

◇老人雇用政策－老人就業斡旋センター、老人人力銀行、老人共同作業場

◇敬老優待制度－税制恵沢

a) 年金制度（国民年金法－法律 3902 号、私立学校教員年金法、公務員年金法、軍人年金法）

韓国で施行されている代表的な 4 大年金としては、公務員年金（1960 年）、私立学校教員年金（1975 年）、国民年金（1988 年）、軍人年金（1963）がある。

公務員年金は公務員、私立学校教職員年金は私立学校教職員、軍人年金は職業軍人のような特殊な職業に携わる国民を対象にして政府が運営する社会保険であり、国民年金は特殊な職業に携わらない一般国民（勤労者、農・漁民と自営業者など）を対象にして、政府が運営する社会保険である。各年金制度は老齡（退職）年金、遺族年金、障害年金のような各種給与を提供するので、先進国では老後生活において一番重要な所得の源泉となっている。

この中で国民年金制度の中で老齡年金をよく見ると下記の通りである。

◇老齡年金（国民年金法 第 45 条、給与の種類）

－完全老齡、減額老齡、在職者老齡、早期老齡、特例老齡年金に分けられる。

- イ．完全老齡年金：20 年以上の加入者、あるいは加入者であった者が 60 歳到来、受給権者本人の生きている間に基本年金額の 100%＋加給年金額をもらう。
- ロ．減額老齡年金：10 年以上 20 年未満である加入者、あるいは加入者であった者が 60 歳に到来すると、決まった金額を差し引いてから支給。
- ハ．在職者老齡年金：10 年以上であり、所得のある業務に従事している時、60 歳以上 65 歳未満の期間の間に加給年金額を除いて支給。
- ニ．早期老齡年金：10 年以上の加入者、あるいは加入者であった者であり、55 歳以上 60 歳未満である者が失業状態である時、基本年金額の 75～95%を支給して、加給年金額を加算する。
- ホ．特例老齡年金：加入期間 5 年以上、基本年金額の 25～75%を支給して、加給年金額を加算する。

b) 国民基礎生活保障制度（国民基礎生活保障法－法律 第 6024 号）

国民基礎生活保障制度は、公共扶助方法による所得保障制度である。この制度は従前の生活保護制度の問題点を改善して、すべての国民に最低生計維持を国民の社会的権利として確保してくれるという意味で、2000 年 10 月から実施することになった。

これは貧困な老人たちのための公共扶助制度で、個人や家族の努力で生計を維持することができない老人たちに政府が現金給与を提供することである。これは老人たちに所得保障制度として大きい役目をしている。

c) 敬老年金制度（老人福祉法 第 9 条）

1991 年に老齢手当制度が初めて施行された後、1998 年から敬老年金に名称が変わりながら生活保護対象老人と一般底所得層にまで拡大された。敬老年金制度は所得水準が貧困線以下に置かれて公共扶助受給者である老齢階層に対しては公共扶助の生計給与を加えて付加給与的な性格で支給される同時に、老齢で国民年金の機会を持つことができなかった次上位の低所得階層の老人には無拠出年金制度の性格で給与が支給されている。敬老年金の給与は月 3～5 万ウォンで、給与水準が低すぎて事実上有名無実な制度だと見られる。

d) 敬老優待制度（老人福祉法 第 26 条 敬老優待）

敬老優待制度は、老人たちに社会保険や公的扶助のように直接的な所得を保障することはできないが、利用料金の免除と割引恵沢を通じて間接的な所得を保障してくれるプログラムである。また 1980 年から施行された交通手当制度（敬老乗車料金）によって 65 歳以上の老人の中で交通手当の支給を申し込んだ者に限って該当地域のバス乗車券 12 枚以上にあたる金額を分期別に現金で支給している。

e) 就業増進

イ. 老人就業斡旋センター（老人福祉法第 23 条 社会参与支援、高齢者雇用促進法第 9 条 高齢者の就業斡旋機能強化）

老人就業相談、就業斡旋及び事後管理のための老人就業斡旋センターを設置・運営することで、老人たちの余暇善用及び所得機会を付与しようと、1981 年保健福祉部の自体政策として実施している。

ロ. 老人共同作業場（老人福祉法第 23 条 社会参与支援、高齢者雇用促進法第 9 条 高齢者の就業斡旋機能強化）

老人の適性と能力に適する仕事を用意して余暇善用及び所得機会を提供することで、やりがいのある老後生活を保障するために 1986 年に示範運営、1987 年から全国に設置・運営

ハ. 高齢者人材銀行（高齢者雇用促進法第 11 条 高齢者人材銀行の指定）

労働部で老人たちの雇用促進のために 1991 年 12 月に高齢者雇用促進法を制定し、同法によって 1993 年 7 月から設置・運営されている。

ニ. 高齢者雇用情報センター（高齢者雇用促進法第 10 条 高齢者雇用情報センターの運営）

ホ. 高齢者雇用勸奨（高齢者雇用促進法第 12 条 事業主の高齢者雇用努力義務）

－ 300 人以上の事業場での 55 歳である高齢者 3%以上雇用勸奨

へ. 高齢者雇用促進奨励金（高齢者雇用促進法第 14 条 高齢者雇用促進のための税制支援など）

高齢者に対する適切な雇用促進支援と職業転換機会の提供を通じて、これらの雇用機会の拡大と人力難の緩和及び高齢者の福祉増進を図るために高齢者を一定水準以上雇用するとか一定水準以上新規に雇用する事業主に対して高齢者雇用促進奨励金を支援する制度

②医療保障制度

老年期の健康管理と医療保障の問題が社会的な懸案で浮び上がっているのに、老人の健康保護問題を解決して予防するための医療保障方法には、社会保険形態の医療保険、公共扶助制度性格の医療給与と老人健康診断がある。

a) 医療保険

1963 年医療保険法が制定された以後、1989 年 7 月全国国民医療保険時代を迎えるようになった。

－対象：医療保護対象者を除いたすべての国民が職場加入者と地域加入者

－内容：保険事故（保険給与の原因）に対して給与すること

b) 医療保護（医療給与）

2000 年 10 月 1 日から新たに施行される国民基礎生活保障法によって生活保護法が廃止されるが、生活保護法上の生活保護対象者と底所得層を対象にして医療恵沢を提供する医療保護が医療給与に名称だけ変わって、事業内容上において現行の生活保護法と等しい。

－1 種：受給権者世帯員皆勤労能力がない場合（全額支援）

－2 種：世帯員の中で勤労能力がある場合（20%本人負担）

c) 老人健康診断（老人福祉法 第 27 条 健康診断）

老人たちの疾病を早期発見して治療することによって老人の健康水準を向上させるという目的で、1983 年から国民基礎生活保障老人を対象にして健康診断制度が実施されている。

2) 民間福祉部門

民間福祉部門を老人住居福祉施設（養老施設、実費養老施設、有料養老施設、実費老人福祉住宅、有料老人福祉住宅）、老人医療福祉施設（老人療養施設、実費老人療養施設、有料老人療養施設、老人専門療養施設、有料老人専門療養施設、老人専門病院）、老人余暇福祉施設（老人福祉会館、敬老堂、老人教室、老人休養所）、在宅老人福祉施設（家庭奉仕員派遣センター、昼間保護センター、短期保護センター）、その他民間福祉部門などに分けられる。

①老人住居福祉施設

老人住居福祉施設は老人が安全で安楽な生活を営まれるように生活空間を提供してくれる施設である。1994年6月老人福祉法の改訂で民間企業と個人が有料高齢者集団住居施設、養老、療養施設を設置・運営できるようになることで、最近大企業たちとコンド、レジャー業体、建設業体、保険会社、各種社会福祉団体や宗教団体などが医療施設を取り入れた大規模シルバータウンに進出しようとする動きが活発である。シルバータウンは住居空間だけでなく健康管理、医療施設、ゲートボール場、テニス場、散策路などのスポーツ施設を基本的に取り入れて、特に大企業ではスキー場、プール、ゴルフ場、サウナーと温泉施設を連係させた総合体養施設として建設している。老人住居福祉施設としては老人福祉法第32条に基づいて、次のように規定している。（※開所現況は2003年老人保健福祉事業案内）

- イ．養老施設：老人を入所させて無料または安い料金で給食やその他日常生活に必要な便宜を提供することを目的とする施設（無料養老施設－全国90ヶ所、釜山5ヶ所）
- ロ．実費養老施設：老人を入所させて安い料金で給食やその他日常生活に必要な便宜を提供することを目的とする施設（養老施設－全国4ヶ所、釜山0ヶ所）
- ハ．有料養老施設：老人を入所させて給食やその他日常生活に必要な便宜を提供して、これに必要となる一体の費用を入所した者から受納して運営する施設（有料養老施設－全国24ヶ所、釜山1ヶ所）
- ニ．実費老人福祉住宅：保健福祉部長官の決める一定所得以下の老人に安い費用で分譲または賃貸などを通じて住居の便宜・生活指導・相談及び安全管理など、日常生活に必要な便宜を提供することを目的とする施設
- ホ．有料老人福祉住宅：老人に有料に分譲または賃貸などを通じて住居の便宜・生活指導・相談及び安全管理など、日常生活に必要な便宜を提供することを目的とする施設（全国4ヶ所、釜山1ヶ所）

②老人医療福祉施設

1997年に改訂された現行の老人福祉法第34条に規定されている老人医療福祉施設の類型としては、老人療養施設、実費老人療養施設、有料老人療養施設、老人専門療養施設、老人専門病院などに分けられる。（※開所現況は2003年老人保健福祉事業案内）

- イ．老人療養施設：老人を入所させて無料または安い料金で給食・療養やその他日常生活に必要な便宜を提供することを目的とする施設（無料療養施設－全国103ヶ所、釜山6ヶ所）
- ロ．実費老人療養施設：老人を入所させて安い料金で給食・療養やその他日常生活に必要な便宜を提供することを目的とする施設（全国15ヶ所、釜山0ヶ所）

- ハ. 有料老人療養施設：老人を入所させて給食・療養やその他日常生活に必要な便宜を提供して、これに必要となる一体の費用を入所した者から受納して運営する施設（全国 11 ケ所、釜山 0 ケ所）
- ニ. 老人専門療養施設：痴ほう・ねたきりなどの重症の疾患老人を入所させて無料または安い料金で給食・療養やその他日常生活に必要な便宜を提供することを目的とする施設（全国 87 ケ所、釜山 6 ケ所）
- ホ. 有料老人専門療養施設：痴ほう・ねたきりなどの重症の疾患老人を入所させて給食・療養やその他日常生活に必要な便宜を提供して、これに必要となる一体の費用を入所した者から受納して運営する施設（全国 3 ケ所、釜山 0 ケ所）
- ヘ. 老人専門病院：主に老人を対象にして医療を行う施設

③老人余暇福祉施設

老人の余暇と係わって老人福祉法では老人社会参与支援（第 23 条）と老人余暇福祉施設（老人福祉法第 36 条）を規定している。老人福祉法で定めた老人余暇福祉施設は次の通りである。（※開所現況は 2003 年老人保健福祉事業案内）

- イ. 老人福祉会館：無料または安い料金で老人に対して各種相談に応じて、健康の増進、教養、娯楽、その他老人の福祉増進に必要な便宜を提供することを目的とする施設（全国 123 ケ所、釜山 7 ケ所）
- ロ. 敬老堂：地域老人たちが自律的に親睦図謀、趣味活動、共同作業場の運営及び各種情報交換とその他余暇活動ができるようにする場所を提供することを目的とする施設（全国 46,589 ケ所、釜山 1,705 ケ所）
- ハ. 老人教室：老人たちに対して社会活動参加欲求を満たすために健全な趣味生活、老人健康維持、所得保障、その他日常生活と係わる学習プログラムを提供することを目的とする施設（全国 642 ケ所、釜山 132 ケ所）
- ニ. 老人休養所：老人たちに対して心身の休養と係わる衛生施設、余暇施設、その他便宜施設を短期間提供することを目的とする施設（全国に 4 個、釜山 0 ケ所）

④在宅老人福祉施設

精神的、身体的な理由のために一人で日常生活を遂行することが困難な老人及びその家庭に対して必要な各種サービスを提供することで、老人が地域社会で家族及び知り合いと一緒に健全で安定した生活を営まれるようにして、家族の負担を減らしてくれることを目的とする施設で、老人福祉法第 38 条に次の通りに規定している。（※開所現況は 2003 年老人保健福祉事業案内）

- イ. 家庭奉仕員派遣センター：身体的、精神的な障害によって日常生活を栄位することの

困難な老人のいる家庭に家庭奉仕員を派遣して老人の日常生活に必要な各種便宜を提供して、地域社会の中で健全で安定した老後生活を栄位するようにする施設（全国 165 ケ所、釜山 20 ケ所）

- ロ. 昼間保護センター：やむを得ない事由によって家族の保護を受けることができない心身の虚弱な老人と障害老人を昼の間施設に入所させて必要な各種便宜を提供してこれらの生活安定と心身機能の維持、向上をはかって、その家族の身体的、精神的負担を減らしてくれるための施設（全国 155 ケ所、釜山 23 ケ所）
- ハ. 短期保護センター：やむを得ない事由によって家族の保護を受けることができなくて一時的に保護が必要な心身の虚弱な老人と障害老人を施設に短期間入所させて保護することで、老人及び老人家庭の福祉増進を図るための施設（全国 48 ケ所、釜山 2 ケ所）

⑤その他民間福祉分野

その他民間福祉分野としては、地域社会シニアクラブ（Community Senior Club）、痴ほう相談センター、家庭奉仕員教育院、敬老堂活性化事業、総合社会福祉館を挙げられる。

（※開所現況は 2003 年老人保健福祉事業案内）

イ. 地域社会シニアクラブ（老人福祉法第 23 条 老人社会参与支援）

高齢社会に応じられる生産的な老人福祉事業代案として老人たちの経歴を活用した社会・経済活動などの社会参加の拡大によって活気に満ちた老年生活を保障して、高齢化時代に備えるように全国に 20 ケ所、釜山に 2 ケ所の老人自活後見機関を設置・運営中である。（ex. 清浄遺棄農作物の栽培・販売、教育・文化事業、用役サービス業、漢果製造・販売業、開放された勉強部屋の運営など）

ロ. 痴ほう相談センター（老人福祉法第 29 条 痴ほう管理事業、老人福祉法施行規則第 12 条第 1 項 痴ほう相談申告センター設置）

痴ほう老人登録による管理及びこれに必要な相談・支援などのサービスを提供することで痴ほう老人がより元気な生活をおくられるように、地域社会痴ほう管理事業に対する円滑な業務遂行を目的にして、全国に 96 ケ所、釜山に 7 ケ所を設置・運営中である。

ハ. 家庭奉仕員教育院（老人福祉法第 39 条 家庭奉仕員教育機関の設置）

在宅老人福祉事業機関で家庭奉仕員として活動しようとする者や老人の面倒を見る家族に必要な知識と技術を涵養するようにして、在宅老人に適正なサービスを提供して、家族の看病に対する負担を軽減させてくれるのを目的にして、全国に 16 ケ所、釜山に 2 ケ所が設置・運営中である。

ニ. 敬老堂活性化事業（老人福祉法 第 36 条）

既存の広間のような概念で地域に存立している敬老堂を、地域内の年寄り専門機関で

ある福祉館と連携してプログラムを提供することで、静的な敬老堂文化から動的な余暇文化に定着させるために、全国に 44 ケ所、釜山に 3 ケ所を設置・運営中である。

ホ. 社会福祉館（社会福祉事業法 第 2 条 定義）

地域社会内で一定な施設と専門人材を取り入れて地域社会の人的・物的資源を動員して“地域社会福祉”を中心にした総合的な社会福祉事業を遂行する社会福祉施設として、全国に 356 ケ所、釜山に 47 ケ所が設置・運営中である。

ヘ. 社会福祉館付設の在宅福祉奉仕センター（社会福祉事業法第 2 条 定義）

在宅福祉奉仕センターは、地域社会で一定な施設と専門人材及びボランティアを取り入れて必要な在宅福祉サービスを提供する社会福祉施設として、家庭で保護を要する障害者、老人、少年・少女家長、片親家庭などの家族の機能の脆弱な低所得疎外階層と国家有功者、地域社会内で在宅福祉サービスを願う人に家事、看病、掃除、医療、縁組みなどのサービスを提供することを目的とする。

ト. 無料敬老食堂

低所得老人達に昼食を無料で提供する給食所である。社会福祉館附設など釜山では 56 個所が設置運営中である。

19-4. 釜山広域市庁主管の『2002年老人福祉実態及び欲求調査』の調査結果の概要

1) 調査目的

釜山全域にかけて代表性が確保できる老人実態及び欲求調査を通じて釜山広域市居住老人たちの生活実態を正確に見せてくれて、彼らの欲求を把握して釜山地域老人関連の基礎資料を確保するのに調査の目的を置いた。

2) 調査対象

本調査は釜山広域市傘下の 16 つの基礎自治団体を対象にして、一次的に 65 歳以上の老人約 2,000 人を選定した。選定された約 2,000 人の老人に電話を通じて家庭訪問によるアンケート調査を要請したし、その中で電話連結ができなかったとか同意しない老人を除いた 1,052 人の老人を対象にして調査が実施された。

3) 調査期間及び資料収集方法

調査は 2002 年 7 月～8 月の 2 ヶ月にかけて実施した。調査員としては社会福祉学科の学部生と大学院生 65 人、社会福祉専担公務員 50 人が参与した。これらは調査に関する訓練を受けた後、選定された老人家口を直接訪問したし、構造化されたアンケート紙を活用して面接調査方法によって調査対象老人の生活実態と欲求を調査した。

4) 調査内容

本調査の内容は老人の生活実態と欲求を調査するために大きく4つの領域に分けられた。第一領域では、老人の一般的特性、家族関係、生活満足度、健康などを調査したし、第二領域では老人の経済生活実態として、経済生活水準と期待する生活費水準、仕事と退職、仕事に対する満足度、再就職に対する欲求などを調査した。第三領域では老人の余暇及び社会活動の実態として、余暇を送る場所と具体的な活動、社会活動の参与可否と活動程度などを調査した。第四領域では老人の慢性疾病の有無と日常生活の遂行程度、地域社会資源に対する認知及び活用可否、家族扶養者の実態及び欲求などに対して調査した。

5) 主要研究結果

本調査の回答者は、女性老人(64.9%)が男性老人(35.1%)に比べて多かったし、教育水準は無学が44.9%、小卒が34.2%で、絶対多数に老人の教育水準が非常に低かった。住居形態は自分所有の家に住んでいる老人は半数位で、月平均所得は最低基準である50万ウォン未満が57.5%で、一番多い割合を占めた。健康実態を見ると、全体的に健康が悪いという老人がより多かったし、お子さんと同居しない老人がずっと多いことと示された。

家族関係は、良いという老人の割合が59.5%で高く示されたし、現在の生活に満足しない老人が69%で、老人たちの生活満足度が低いことと示された。

調査老人の43.9%が基本的な衣食住を維持するために最小生活維持費の水準を25~50万ウォンであると言ったが、世帯所得別の月平均所得額は1人当たり平均10.8万ウォンで、世帯所得が高いほど勤労所得・事業所得、預金、不動産所得、個人年金などの個人金融資産の所得割合だけではなく、お子さんや親戚からの支援割合も高く、お子さんと同居する老人がお子さんや親戚から支援をもっとたくさん受けていたし、同居しない老人であるほど政府補助を受ける割合が高かった。

老人の14.2%が仕事をしていることと示されたし、この中で75.4%は経済的に足しになるためであると言った。そしてお子さんと同居しない老人たちの就業率がお子さんと同居する老人よりもっと高かったし、元気な老人であるほど多く職業を持っていたし、仕事をしようとする欲求も高かった。

老人たちが余暇を送る場所としては隣、敬老堂、町内空所、地域社会福祉館、公園順に示されたし、余暇活動はラジオ聴取・TV視聴のような日を暮し型が大部分であることと示された。

慢性疾病を持っている老人は全体回答老人の51.5%で、関節炎、高血圧、糖尿病、心臓病が多いことと示された。これらの日常生活の遂行程度を見ると、全体回答老人の8.1%が他人の助けを受けなければ日常生活ができないことと示された。

慢性疾病を持ったこれらが地域社会資源の中で敬老医院、家庭奉仕員派遣サービス、老人昼間保護、老人専門病院に対する認知度はあったが、その他の資源は認知度が低く、利用しないことと示された。

ADL 障害老人の中で 75.8%は家族扶養者があつたし、残りの 24.2%は家族扶養者がいないことと示されたし、家族扶養者がある場合、46.2%が家族扶養程度が十分であると回答した。障害老人の家族扶養者の中には配偶者が一番多かつたし、次に娘、嫁、息子順に示されて、主婦養子の中で配偶者が一番多かつた。一日平均扶養時間を見ると、一日 11 時間以上で女性扶養者が大部分であつたし、70 歳以上が一番多かつた。

家族扶養者たちが老人扶養と関して経験する難しさの優先順位を見ると、経済的な負担が一番大きかつたし、老人保護と関して提示した欲求は、経済的支援、老人疾病に対する情報提供、老人昼間保護、家にきて老人の世話をしてくれること (sitter service)、家事の手伝いの順に示された。

本調査結果を見る時、年寄りたちの福利増進のためにいくつかの政策課題を提示しようとする。

第一、自分の老後が準備できなかつた多数の老人たちに直接生計費を用意するようになる方案よりは、社会的再分配を通じる経済的な保障の方案がまず用意されなければならないはずである。一番目の方案は、現行の敬老年金制度が年金制度としての機能を遂行できるように十分な予算を確保することである。二番目の方案としては、現行の年金制度の枠の中で制限的に老人たちに無寄与年金給与を提供してくれることである。

第二、就業機会を拡大しなければならない。一番目の方案は、定年退職制度を調整したり、弾力的に運営するようにすることである。二番目の方案としては、老人たちの就業できる職種を開発することで、労働市場で若い労働力と相互補完的な立場を十分に考慮して運用しなければならないことである。

第三、健全な余暇善用の機会を拡大しなければならない。各地方自治体別に老人の余暇場所として老人総合福祉館の量的な拡大及び機能の拡大と敬老堂が地域社会利用施設としてその位相が定立されなければならないことである。

第四、脆弱な老人階層の家族支援網の拡大及び公式的な支持体系を構築しなければならない。老人たちが一番好む支援体系は当然家族支援網であるが、このような非公式的な支援網を持てなかつた老人たちには公式的・非公式的な支援体系を確保してくれなければならない。具体的には非公式的な支援網を強化させるために家族たちに老人扶養による恵沢を与える方案が考えられて、それが円滑でない場合は、地域社会の公式的な支援体系の中に老人が含まれるように gatekeeper プログラムを適用することができる。

第五、病弱な老人たちは急に解決されなければならない欲求を持っているので政策の優先対象にして、これらのための所得保障、医療保障の拡大実施が切実に必要である。

第六、高齢社会に進んでいる現時点で見る時、これからは施恵的な性格の公共扶助を越して、社会構成員である老人皆が自分の必要や生活水準によって利用できる多様な社会的資源が用意されなければならない。特に病弱な老人のための社会的資源の拡大が切実に必要である。

第七、家族扶養者のない日常生活障害老人たちは非公式的な支持網が脆弱なので、ひょっとすれば危ない実態に処することができる。したがって、これらに地域社会内で可能な資源たちを連係してくれて、地域社会支持網を構築してくれなければならない。

第八、家族扶養者たちの老人扶養による欲求の中で優先順位は経済的な欲求で、特に仕事を持っている非常に多い主扶養子は適切な利用施設や世話役を雇わなければならないし、老人以外に扶養しなければならない家族員がある家族（sandwich family）の場合は、二重扶養による経済的な負担が大きいことと予想される。だから家族扶養者たちのための経済的な政策樹立が切実に必要である。

最後に、家族扶養者たちに老人の世話を効率的にできる情報や技術を提供するとか、自分の扶養ストレスを軽減させられる対処技術を習得するようにするのは非常に必要であろう。これのためのプログラムを開発及び普及して、拡大実施しなければならないであろう。

19-5. 結論

老人の健康及び保護問題は、老人期において一番重要な関心事の一つである。一般的に老人たちは高齢になるほど身体的な老化を経験して、大部分の老人たちは普通一つ、または二つ以上の慢性疾患によって困難を感じている。これによって少なくない老人たちは日常的に独立された生活を営むにくくなって、日常生活の支障をもたらすことになる。老人の健康保護問題は慢性疾患そのものよりは、これを適切に管理しない場合に発生する老人障害の予防と対策に密接に係わっている。私たちの社会で人口高齢化の進展と後天性障害人口の増加によって障害老人人口が徐々に増加されているし、その増加の成り行きは障害範疇の拡大と共に、これからもずっと持続されることであろう。老人人口の高齢化によって挙動の不便な老人たちが徐々に増加されて行っているにもかかわらず、これに対する社会福祉サービスの対策は老人たちの欲求を満たすには足りない実情である。障害老人たちの医療費増加、経済活動と社会活動の制約、家族の介護（面倒保護）能力の低下などによって障害老人はもろんであり、彼らを扶養する家族たちには深刻な問題が惹起されている。

このような部分を勘案して、現政府では 2003 年に長期療養保障推進企画団を構成して 2003 年 12 月まで大体的な政策方向と財政方法、サービス及び人力需要、療養サービスの適格判定基準、サービス報酬及び給与に対する案を研究して、2003～2004 年に実行模型を開発して、2005～2006 年に大都市及び中小都市、農漁村などを中心にして示範事業及び評価を実施して、2007 年からは政策を段階的に推進して、2010 年には全体老人を対象にした公的療養保障が実現されるようにするという計画を立てている。

したがって、社会的介護次元や一時的な保護負担の緩和のために今後増大する介護サービスの欲求に備えて個人、企業、政府、そして地方団体が一定の金額を負担して、介護サービスや現金などを支払ってもらう公的介護保険の導入が切実に要求される場所である。

Banca Del Tempo (Rome, Italy)

Sofia Mannozi

[MC]

We'd like to proceed with more presentations. The case studies. Our next speaker is Ms. Sofia Mannozi, vice-chairman of Banca del Tempo Association which was begun as a system to exchange time and ability.

[Sofia Mannozi]

I wish to send the thanks of the Roman Bank of Time and its president Ms. Roberta Petrucci for the opportunity that the organizer give to us to take a part in so interesting a meeting. Really today in Kuriyama the local currency became international currency, so it's a great opportunity. And personally, I am very grateful to our very kind host for the very friendly welcome.

So before I tell us some information about the banks of time of Roma, it is quite particular case in the context in Italian time banks. Let me spend a few word about the general features of Italian time banks and the inspiring principles. I think everyone here knows in general principle what is a time bank. A time bank is a organization which lets people exchange services without using money. In an enlarged network, this is a function of the bank. There are not bilateral barter, but the change cannot be not immediate or direct, because the function of the bank is to perni the deposit and the withdrawal of the performance which are estimated in terms of time. In many Italian places there are some organizations whose principal purpose is to let to do similar kind of works. And there are some differences among them regarding to the organization and practices. But as far as I know, there are almost 2 common features in the Italian time bank.

First, performances are estimated only with reference to the time used to realize them and without relation to the market value. Second feature is the absolute preponderance of

women as protagonists. Of course, men as well use this kind of service as account holders, although they are less than women. But women are protagonists in promoting and realizing these experiences. If one thinks back to the story of the various time Italian bank, this fact is completely evident. Almost always this kind of organization starts and develops thanks to the initiative and care of some women, whether they act as private citizens or are involved as representatives of the local authorities or unions.

There is a link, I think, in my opinion, between two features that are connected to more general demand for positive flexibility and as a self-management of one's time. And I'll try to explain better what I mean by positive flexibility and also about the link between the two characteristics. I think that the link springs from the way that gender reflection approach the new scenarios that are opened by current change in lifestyles. I mean the change that is connected to the production of social system transformations in the present phase of post-fordist development.

Women's thought has particularly captured the positive meanings in the breakdown of the social model which has been dominant until now. This is a model in which the job is the centre of everything and it is based on rigidly established roles and on a clear-cut division between work time and the time dedicated to private activities and family care.

Besides the difficulty of calculating the economic value of complex work traditionally performed by women which consists of reproduction, production of services not realised by the welfare system and in the adaptation of standard services to specific needs of single families, women have claimed their own relevant role in the creation of social welfare. In this way women's thought is

determinant in the conceptual separation between working in a paid job and contributing to collective welfare.

And in my opinion that is why the exchanged activities in the Italian time bank have equal worth. An hour for washing vegetables is estimated like an hour as an assistant in information technology. There are not difference. I think from this point of view, the inspiring principles of the Italian Time Banks are partially different from the ones of the experiences developed in the Northern European countries from which Italian Time Banks drew their inspiration. In fact, in many cases in those countries the aim was rather to create systems that could mitigate unemployment problems and welfare cuts. In different welfare systems of course, cut.

In a different way, in the Italian experience the main aims are the construction of social links (a problem which is quite acute in the Time Banks of big cities like Rome), but also the possibility of reconciling paid work with family commitments ? without depending on traditional help from the original family ? and overall the increase in value of still depreciated abilities that generally find expression in free performances as a woman's "natural functions". I put "natural functions" in quotation marks of course.

A typical example in this sense is the case of women who come to the Time Banks because they want to be helped to increase their culture and spend their spare time in a pleasant way, considering the fact that their children have grown up. They often think they have nothing to give in exchange, because they say they are not able to do "anything of worth". In these cases, the bank staff's task is to make them conscious that, on the contrary, knowing how to take care of children or do the housework is a precious ability that many people could have need of.

More in general, the Italian Time Banks' experience is related as well to a more comprehensive need of positively answering to an increased demand for flexibility, which is

typical of the economy and social organisation in a post-industrial phase. While the prevalent trend is to withstand the flexibility and adapt the needs of a person to those of economic production, women in particular want flexibility to be interpreted as lifetime self-management, to enlarge the range of freedoms and improve the quality of life.

No wonder women above all supported this universal need. The schedules of their lives are generally filled with more obligations than those of men. They must take on two jobs ? one at home and one outside ? or they must live their lives in a rigid alternation of phases: education, followed by a short term paying job, after which they give up the job in order to take care of their family, and finally, in few cases and with many difficulties, they go back into the labour market ? often in discredited and marginal activities ? when their children have grown up and maternal duties have become lighter.

In this context forms were proposed and tested in regard to part time jobs, the alternation between education and work periods, the reduction of weekly working hours, flexitime options, the different allocation of family care between the two sexes.

Unfortunately, until now these proposals have remained only on paper, or have been realised only if the flexibility has been a need of the employer rather than a free choice concerning the management of one's life. In this context, the fact that most part time labour contracts regard women confirms they are flexible manpower, in the negative meaning of adaptability and limited protection.

A positive exception was the issuing of a law (in the year 2000) which represent a real cultural turning point in Italy. The law provides for the right to ask to leave, by men as well as by women for a maximum period of 12 months, in order to take care of children until they are 8. In the same time, the law sanctions the faculty by local bodies to support the Time Banks' Associations, to join them, and to stipulate with them agreements for time

exchanges for the benefit of both individual citizen and local communities. So it's important ? the two provisions in the same law. The thread which links the two provisions consists in the revaluation of family care work. In fact, the intention is both to let women take more care of their children even if they perform a paying job, but above all to stimulate fathers more into sharing this precious and gratifying experience. In the intentions of women who promoted this law, this objective is also more important than lightening the women's load or reducing women's discrimination at the work place, which is caused by their probable higher "absenteeism" for family reasons.

On the other hand, the provisions of the Time Banks encourage local bodies to support these experiences. The overall focus of the law is the increase in the value of family care, outside the market mechanisms, but also outside the idea of free activity which is expected of a woman as linked to women's supposedly natural functions.

That's quite a long introduction and these are points I should like to discuss with the present and to confrontate this kind of difference in principles between the various experience.

This is the localization really of Time Banks in Italy. They are according to my evaluation 266. There is some different data, because there it is not very clear sometimes the difference between banks and window of the banks. So generally they say that in Italy there are about 300 banks, because some of these 266 have more windows. You can see the region in Italy and above you have the number of the banks in every region. The first one was created in 1991 in Emilia Romagna, in the center and the second in 1994 in Ivrea, which is in Piemonte. And then also in Emilia Romagna the most famous, the Bank of Santarcangelo di Romagna is most famous because the media give a lot attention to this experience. So there was a lot of publicity. And the idea of creating time banks spread from the publicity generated by this experience and by the promotional

activity carried out by the women organisers of the first banks.

The people involved, according to the data of Tempomat, which is a center for documentation on time banks and for encouraging the creation of further banks, the people involved is about 25000.

As can easily be seen, the TBs are much more present in the Centre of Italy and in the North: in Piemonte, Lombardia, Veneto, Friuli-Venezia Giulia; Trentini, Emilia Romagna; in Marche, Umbria, Lazio in the Center, and Abruzzo, Campania, Calabria, Basilicata, Puglia, Sicilia are in the South. So, there is a difference on the number between the Center-North and the South. In the North, there is a more widespread and stronger network of association in general and local authorities are generally more willing to support citizen participation. Some women friends of mine, who tried without success to create time banks in Southern Italy, told me that the main reason for which this type of project didn't work there is due to the fact that it is perceived as a formal and bureaucratic intrusion into the network of naturally formed relationships, which are stronger than in the Center-North. And also, giving and receiving help without creating relationships of dependency in that type of social system is not perceived as an important fact.

Some banks in the South are, in any case, very active and lively and have found their own special trade mark in bringing back the old local traditions for young people and handing down traditional trades which have been falling into disuse.

Generally, the City Hall, is also provided by the law that I mentioned before. Sometimes Local Health Units and City Hall Associations for Health Services, the City Hall associated them when are small associated then send for a health services, private association and trade unions. These are generally the supporter of time banks. And what they offer? Generally, premises: use of fax, telephone, computer. Sometimes, insurance ? insurance for the

account holder. Because it's an important problem that the activity that are exchanged are also covered by insurance. And printing of publicity materials. Sometimes, not so general like the provision of premises that is normally help that is done by the local authority to the time bank. The problem with this kind of help is that it is not continuous, that it depends on the good will of and availability of the various local governments in office. It often happens that the change of administration which follows the elections means that the help comes to an end. Many banks therefore lose their free headquarters, and this is a crucial point for organisations that offer their services without monetary considerations.

Some Time Banks charge a small contribution that is usually used for insurance policies. Some banks try to be sponsored by the private sector or finance themselves by organising small second-hand markets or raffles. But this form of financing yields little and happens by chance, and is mostly used to support individual initiatives, but certainly isn't enough to pay for the regular running of the banks.

The Roma case. The first bank in Roma was created in the 19th district in 1996 and the promoters were The Bureau of Coordination of Time Schedules and Rights of Citizens of City Hall, the regional coordination of CGIL women, the Roman coordination of CGIL women. CGIL is the biggest trade union in Italy. And the association, the voluntary association Auser.

The fact that the promoter was this office can be as a confirmation of what I said before about the link between the principles which inspire Time Banks and the more complex attempt to implement policies that let citizens manage their time more freely.

A few City Halls create this kind of office with the task of reconciling the working hours of shop and public offices with those which reflect the need of citizens. So, it's a better use of time in order to have more freedom for people. The initiative of Roma City Hall aimed at experimenting with the possibility of

promoting the ability of citizens to organize themselves in a way and with aims typical of Italian time banks but in a big city. This was a challenge. You know, in a big city, the problems of isolation loneliness, the difficulty of finding help in reconciling work hours with those of family treatment are usually more acute than in small centres and it is more difficult to make networks of relationships of trust work spontaneously.

About a year of experimentation, the City Hall decided to develop this project by inviting voluntary associations that are interested in presenting projects for the opening of Time Banks in different parts of the city. The substantial requirement demanded by City Hall was that the association be strongly rooted in the territories in which they intended to open the banks; that means that they are well known and that they have experiences in this respect. And of course have an operating capacity to organise adequate to the project.

In a couple of years, the dimensions of the project spread with the involvement of various associations and the opening of banks in almost all districts of Rome. All these associations collaborated with each other and the City Hall in order to perfect the project, helping new banks to get organised and face common problems in a unified way. The challenge was to bring together the autonomy of the associations and the diversity of needs derived from specific territorial features with the idea of providing citizens with a utility based on the same rules and guaranteed by the City Hall label.

For this reason, we have decided to form a second level organization in the sense that the member of this city association are the associations involved in the project. This solution was also favoured by City Hall in order to have a single partner that could also present projects to other public institutions and look for private sponsoring. In reality, this has not happened so far and for this reason Rome City Hall continues to be the only financial sponsor of the project through agreements that are

periodically renewed. The founding memorandum of the Association of Banca del Tempo di Roma was signed in 1999 by 25 associations. There are at the moment 23 Banks that we call territorial in the sense that they organize exchange in the territory where they are operating. And two, thematic bank that are music bank and informatic banks who organize exchange potentially for all citizens in this particular field.

As a matter of fact, one of the specific characteristics of the Roman experience is that the majority of associations operating for the Time Bank are created for other purposes and they continue to develop other activities connected with their original aims. So, the member of a single association does not correspond necessarily with the customer of the banks. It can become a customer of the bank without being a member of the association. It's an activity that the association do outside the constitutional mission.

This is the situation. All that districts of Roma, from 1 to 20. And in every district there are 1 or 2 banks, except in the 7th, where there isn't yet. About what I said, about the association, just an idea. 1st district, the association running is Articolo Nove, which is a women's association, a women's center. The 2nd district, Marsuchio is an association for mentally handicapped people. 3rd who is the Italian Union of Solidarity, which is an association for immigrant integration and it runs 2 windows. 4th is Ponte, association for helping handicapped and unprivileged people and so on, you can see the different. And there are some difference about the dimension of the association. There is Auser, a very very big association and it has headquarters all over Italy. And the rest of association mostly are little, district associations. My association is the Centro della Donna Artemisia, it's the 20th district.

How is the banks organized. As I said, there is the City Association, which is a second level association formed by all the associations running the time banks, which are represented

by their chairman. Then they are the territorial banks and the thematic banks I spoke before. And the management is conducted by partner of city bank association meetings usually 2 in here, and they approve the estimates and the final budget, nominate the executive committee, decide programs and approve the admission of new partners and statute changes. The executive committee consists of 6 members, who elect the various position among themselves: they elect the chairman, the vice president and chairman. They supervise the association activity concerning the project and propose to the city association the admission of new partners either to open new banks either to open new banks or to substitute associations that are no longer interested in the project or that demonstrated a lack of capability in carrying out. The committee also prepares the budgets, distributes funding among the associations for the eligible costs provided in the agreement with the City government. The eligible costs are: partial repayment for the expenses of the headquarters (if it's not free), telephone, mail, stationery articles, equipment maintenance, party organisation, small remunerations or expense allowances to the staff of the banks, the so called "operators". Another duty of the executive committee is to appoint the coordinators of various banks, who generally are indicated by the associations. And of course, they maintain relations with the City Hall for contract agreements, for quality control of performance, for programming and implementation of special projects that the City government intends to entrust to the Time Bank, in a certain sense in exchange for its support.

For instance, the City government asked the time banks to organise meetings with citizens, especially with senior citizens, in order to give information about the changeover from lira to euro, and, more recently, for an educational campaign concerning safety measures against accidents in the home. Nowadays we are

collaborating with the City government on a project for promoting the initiative and participation of citizens through a competition with prizes for the best ideas about how to improve municipal utilities and the quality of life in Rome. The TBs will be given the task to help the citizens in the transformation of their suggestions into projects, which the Time Banks then collect and send to the City Hall.

The coordination between banks is done through territorial coordination that means meeting and collaboration more close among groups of banks which are geographically neighbour. And the city coordination is the meeting among all the coordinators of the bank, once a month generally. Territorial coordination, all the staff of the bank take part. Of course, it's not so formal; anyone who can go can participate. Only staff meetings are formal; you have to be the chairman of the formal moment, but the other meetings are absolutely informal and open.

The bank staff... First of all, the banks are located in the headquarters of the association if they have or in premises that districts, school, parish and center for old people place at their disposal. The bank... always there is one coordinator and a certain number of operator, about 4 to 6 or more, that depends on the association. One coordinator and a certain number of operators (about four to six or more), usually with an average ? high education level, operate in every bank. The coordinator, as I have already said, is designated and paid by the city Association. Operators give voluntary services, and in this case receive refunds for expenses, or they collaborate for a small fixed remuneration. Also this depends on the association.

The coordinator is responsible for the organisation of internal activity, the choice and formation of operators, and for the financial administration. Operators help the coordinator in relation to activities that mainly consist of:

* Informing people, directly or by phone, about the purposes and the running of the Time Bank,

and the exchanges in progress;

* Interviewing people who want to become account holders, in order to know their availability and wishes, and to verify their reliability;

* Filling data cards of account holders and noting the implemented exchanges;

* Registering and keeping the accounts of the time given and received by account holders to each other. There are special chequebooks, which are delivered by the banks;

* Creating a data base;

* Keeping in touch with account holders, organising individual exchanges, team activities and occasions for meetings, in order to promote socialisation.

Also in regard to the number of account holders I'm forced to be approximate. Many banks go on considering people whom they haven't seen for years as account holders. On the other hand, some account holders either spontaneously or because they are solicited by new proposals of the operators, get in touch with the banks again after a long period of interruption. According to a recent estimate, which excludes people who haven't answered the operators for more than a year, the account holders result as being 4,500, to speak only of physical persons, because also association and public body can be account holder of the bank, but you generally this number is generally referred to physical persons.

The majority of account holders are women (65%). From the point of view of education, graduates of secondary school represent the highest rate (75%), but the rate of University graduates is also quite conspicuous (23%). 25% declare they have a paid job, and housewives and retired persons reach nearly the same percentage (22% each), while the students represent 14%. 40% is represented by people between 55 and 70 years old; the rest is quite uniformly distributed in the other age ranges, except for the under 18 class, which is very small.

The exchanges are relative to many kinds of activities and are useful either for practical

needs that are linked to everyday life or cultural needs and the promotion of personal relationships.

[Sofia Mannozi]

You can say that 40% are helping, in this sense, activities like housework, ordinary maintenance of electric installation and plumbing, child care, although this kind of change is really hard to achieve, because they need a lot of trust and it's not easy, scholastic help, accompanying old or handicapped people. And 60% of changes are changes, exchanges of knowledge, I mean teaching, tutoring in language, informatics, photography, dancing, music and guide for cultural sightseeing, tour, performances. And there are also many exchanges that you call "institutional." What do I mean? The main characteristic of Time Banks is that they consider every person not only in relation to his needs, but his resources as well which have to be appreciated and exploited. We pay particular attention to organising exchanges and activities that are useful in involving handicapped people or underprivileged.

It frequently happens, in this kind of activity, that Time Banks collaborate with other associations or public services, particularly with Mental Health Centres. Sometimes these collaborations take the form of exchanges. For example, my association, which is called Centro Donna Artemisia, manages the Time Bank of the XX district in Rome, and carries out exchanges with an association, "Open Door," that administrates a day centre for mentally retarded boys. Until now, two times a month boys who are assisted by "Open Door" have made use of Artemisia's headquarters and the equipment of its film club to see some films. In exchange for this, the boys do drawings for the posters of the films we show our members.

In a different way, the XIX district's Time bank is experimenting with the possibility of directly inserting mentally disturbed people into the network of the exchanges by closely

working with the department of mental health of the Local Health Unit so that the exchanges become part of the therapeutic program. Of course, it's a very particular experience and it's possible because the competence of some operator of this bank, who is run by an association who treat this kind of problem, so they have specific competence for this.

At a more simple level, many other cases of exchanges exist which are so to say "institutional". For example, the bank operating in the XII district makes free use of a room in it, against help lent by some bank account holders to make the animals' rights department of the District work, since there are no employees for this activity.

Many exchanges take place among Time Banks and schools. As a typical situation, a school places at the Time Bank's disposal a room for team activity. In exchange for this, account holders organise music, theatre and painting laboratories for students.

For some time a Time bank operated inside the University, inside the Sapienza University. It's also a territorial bank, it's not only for students but the location of course make that in this bank there are special demand of services like helping preparation for exams, exchange of books and so on.

It's difficult for us to calculate the total amount of exchanges, both because of the different kinds of them and because of the different ways the banks use to calculate them. We try to make the survey method standard, but until now we have only been able to supply an assessment. We believe that the average of exchanges carried out in a year is about 7.000, but probably there are more than this if you consider that collective activities and many collaborations are not often calculated as exchanges.

To summarize, the specific features that characterize the Roman experience in comparison with the other Italian banks mainly consist in its being the only program of this kind which: 1) concerns the whole city; 2) a

strong support by the City Hall; 3) is managed by a second level association which is a body much more organized than the coordination that sometime exists between various banks in the other cities or regions; 4) is run by several different association; and 5) is addressed to a target which is not restricted to the members of the associations, so it's practically is a public utilities for all the citizens furnished by the City Hall and by the associations together.

Some advantages as well as some critical aspects come from these particular features.

I see that my time is almost finished, so if you want, I leave some space for questions and the perspective for this argument during the panel tomorrow, speaking about the prospective of this kind of experience. So if you want, I leave a space for questions and tomorrow I speak about the prospective and critical point of this kind of experience. OK?

[MC]

Thank you very much. I am very sorry you have to finish before you have fully covered the agenda, but we would now like to invite questions.

[Sergio Lub]

I ask how many people total are being helped, because it seemed like a lot of banks and I wasn't sure if 4500 was per bank or total. A woman has a family, so you're helping also the members of the family.

[Sofia Mannozi]

You don't use the term helping people. It's a no. It's absolutely not the case, because of the difference between time banks and generally voluntary associations. It's exactly the fact that nobody help anybody else, but they exchange ability. If they are underprivileged people, you don't use the term help. OK? So you don't help. You do some exchange, is to make aware that every person have something to do.

[Participant]

I fully appreciated the lecture you have just given to us. Sofia, do you hear me? Yes? There is the gap between the North and South in terms of the number of time banks established. Would you please expand the reasons/causes for the gaps, please. According to my understanding, Robert Putnam, the political scientist says that it largely depends upon the social capital available, existing, available horizontal network and the social norm of mutual help. There is the differences in the perception and acceptance of such ideas between the North and South. And I believe that is also the cause in the case of the gap between the North and South in terms of the number of BTs established.

[Sofia Mannozi]

The translation I don't understand very well. Please repeat. It's a very sensitive question. It's true. It's what I said. You mentioned the Putnam's research about civilness, you know, is this? Yes. And he demonstrates that social capital is less strong, is less available in Southern regions. So the network of the association is an indicator of social capitals are less. But I mentioned my friend. Because I turned in this point, tried to turn this point in this case, in the case of the bank, not in general about social capital, in a positive meaning. Let's say, we have strong, it's a different social capital what we have in the traditional culture of the South; it's not social culture, it's family network and it's exactly these that same exact manner the time bank want to superate. I said that one aim is to help, to conciliate, for instance, time, work and the family or requirement without depending on help from family origin. Because, help from family, the family entourage create dependence. Instead, Bank of Time, because you receive but you give in exchange, so you have help but you don't create dependence path.

[MC]

Thank you so very much, Sofia!

Toronto Dollars (Toronto, Canada)

Tomoko Makabe

[Tomoko Makabe]

Thank you. So I'm going to talk about our money, which is real money, it's not time or services, but money, Toronto Dollar. And I have two videos to show you, which will save our time, my time and you would enjoy maybe viewing those videos I hope. And at the very beginning, very brief video, produced by a Toronto local television station and broadcasted a couple months ago in May, I think. Has about several minutes. Then I'll talk about Toronto Dollar for about 30 minutes I guess and then at the end, another video that we, Toronto Dollar, produced ourselves about ourselves, which is about 16 min. So, at the very beginning, you will just see this video and get some idea and use your imagination what Toronto Dollar is like in the community we are in, and some of the questions, I think.

- video -

[Tomoko Makabe]

I am sorry that there is no translation from Japanese to English, some misunderstanding about the presentation of videos. Sorry!! But I hope some of you got some sense or an idea what this Toronto Dollar is about. So, let me explain to you briefly about our money. First of all, geography. It's the location of this particular community that we are concerned about. The St. Lawrence Market neighborhood in downtown Toronto. Metropolitan Toronto is a metropolitan Toronto with about 8 million population; it's a huge area, quite spread out, just like any other North American metropolitan communities. But Toronto, the core, the older city has about 1 million population and is an older part of the metro. And within that city, there is just one tiny section called St. Lawrence Market Neighborhood. And because of the market,

which has been there for over 100 years, maybe one of the institution in the city as well as the community. And we are there, we are based in that particular area. And at the location itself is quite interesting. If you have a chance to come to Toronto, please visit our neighborhood in downtown Toronto.

The neighborhood area is an area surrounded by ? you didn't get that picture so much ? but very historic buildings and streets. And in the heart of Toronto. And the market is the focal point of the area. And as I said, it's an institution. People from all over the metro come down to shop, maybe on Saturdays, every Saturday, very busy busy place. So everybody knows the market and everybody loves to come and spend some money. So that's why we are there. Yes, and it's the focal point of the neighborhood and it's quite a dynamic community, a mixture of a lot of different groups. And you know, for instance, big corporations, the biggest businesses, banks, insurance companies, all those big corporations head offices are there and small retails and tourist-based service businesses such as restaurants, and hotels and coffee shops and all that. And as far as housing is concerned, very very high priced fancy condominium buildings and as well as public houses, you know, low income family apartments. I think it's an interesting, dynamic community. Mixture of a lot of different groups. Yes, groups: ethnic groups, immigrant groups as well as some racial groups and so, it's integrated. So, I have to emphasize this is in a way it's difficult because of the diversity ? the people's interests and cultural backgrounds. But we all like this neighborhood very much. And yes, as I said, please come to see us, to the market. And we have a little place in the market, where the money is exchanged. So let me tell you a little bit about the features of our money.

[Tomoko Makabe]

This is just like a, you know, dollar. It's money. And we, as an organization, is non-profit. And officially the name is Toronto Dollar Community Project, Inc. And this organization, I think, was founded by Joy Kogawa and her associates back in 1998... as an organization. So we have just about 4 years here of history doing this currency exchange sort of..yes, and uh, this, this money ... in denominations of 1,5,10 and 20 dollars. We issue, we print this money, we as an organization. And (it's) printed by the government money printing bureau and so it's just not like a paper money or coupons or something like that, you know. You can't reproduce by copy machine, that type of, no, no. It's... They're real money.

So, and, people exchange... we, all we do is just exchange your Canadian dollar to our Toronto Dollar. Exchange my Canadian dollars or everybody's Canadian dollars for Toronto dollars at par, one to one, five to five, ten to ten, yes. So you don't lose anything for exchanging them. And people use... after exchanging money and you get this money, and then use the dollars in the market or outside the market to pay (for) goods and services offered by participating businesses. Not everybody accepts our Toronto dollar. We have about 200 businesses agree to accept Toronto dollar as money. So every merchant, business, restaurant, hotel, wherever, you know, "We accept Toronto dollars here" and this is a sign. And we would like to have, you know, many, many more businesses willing to accept this money. That's the hardest part that we have been spending hours and hours and a lot of energy to promote the participation and the interest of the businesses. That's the core, the most difficult part of our program, I have to say. Yes, so, people exchange their money to pay (for) goods and services offered by the participating businesses and organizations, sometimes. And then for each dollar exchanged, 90 per cent, or for one dollar, 90

cents is put into a Canadian dollar reserve fund. So we have two funds, actually. Ninety per cent is a reserve fund and (the) remaining 10 cents or 10 per cent goes into a Community Trust Fund... to be used for community improvement projects. So, the goal of our organization is to raise this community fund. Yes, that's it. But, you know, just like any organization, you have to raise money to do good things, and that's one way of doing it, then people don't lose anything by exchanging their Canadian dollars into Toronto dollars, and spend... you'll spend money anyways. So, you come to market... 100 dollar, maybe, worth of shopping you do every Saturday. And instead of spending Canadian dollars you just use Toronto dollars, and by doing so you contribute 10 per cent. Ten dollars of 100 dollars you spend goes to our community project fund. That's the agreement. Yes, business which accepts Toronto dollars... "OK, thank you very much," and then you know just any other like a transition same tax you pay in Toronto dollars... Just exchange sometimes you get in Canadian dollars, so, just like money, just like a Canadian dollar.

So accept the Toronto dollar... but the merchants receiving the Toronto dollar from the customers have 2 options. Yes. First one, to use them at par by making purchases at other participating merchants. So, the money should circulate. Business one accepts a hundred dollars from a customer and this hundred dollars he can use just like, just like a Canadian dollar in other participating businesses. OK? So, it's real money, just the same. That's option one.

And option two is the merchants can redeem them receiving only 90 per cent of the face value in Canadian dollars. So, some merchants... a big restaurant owner, he has maybe 2000 dollars of Canadian dollars every week, and he just goes to the bank and redeems. And he is willing to make, you know, 200-dollar donation every week. That's his option. Yes. OK? So, that's the way 90 per cent of the face

value in Canadian dollars from reserve fund, ah, yes, I'm sorry. Merchants can redeem them receiving 90 per cent of the face value in Canadian dollars from the reserve fund. We have a reserve fund and...

OK, I'm sorry. So, and of course, only registered businesses are allowed to redeem our dollars, so that's why I said we'd like to have businesses committed to do business using Toronto dollars as well as Canadian dollars, of course, and be a supporter of this project.

So, uh, ten cents on each dollar which is kept back is given to committee organizations chosen by our board, you know, the Toronto Community Project, Inc. That's our organization. I am one of the board members and we just get together and decide what to do with this community fund, which has been gathered, say... It's not a huge amount of money anyway. And we have been supporting various groups in the metropolitan community: homeless programs, something like "Out of the Cold" or some groups in the Salvation Army or, or many, many other small groups in the community doing some charitable activities.

So, interest earned on the reserve fund, it's, you know, uh... which we deposit and earn some five per cent or something in deposit for one year. Savings account and, uh, that can be used to offset some administrative costs, expenses.

OK, and the Toronto dollar notes carry a two-year expiration rate, uh, date. So, each money we pro... we issue we print so many Toronto dollars every year, and it just money keeps circulating all the time. And the more the money circulates the better, because we get this ten per cent uh, thing from every single dollar used by consumers as well as businesses. OK, I don't want to spend a lot of time to talk about the history of this group and as I said, it's been active in this local community for about four years. And Joy Kogawa, Nisei writer, author and she's an activist and she lives in the area and she has a group of friends

and associates and they, they started this... They worked very hard try to come up with the new idea of the Toronto dollar. Just was the money, it's not the time, just the money and people would just ask them to come to us and exchange and spend the money as they spend, in, you know, Canadian dollars. So it's a new concept altogether, and it's uh... People has a strange psychology, I think, all of us. You know, even the same value, it's same, just as Canadian dollars and Toronto dollars, but people still think, "Oh, is it really money? You know? Can I keep it? How long? And if I do forget to use it for a month or something, you know, what happens?" or something like that. They always have some reservations; I think, about, about anything different other than the national money that you're so familiar with. Yes, so, and Joy and others have, you know, studied various groups, and they were active members of Toronto LETS, yes, about two or three weeks. And this LETS group in Toronto sort of failed. They just had, you know, various administrative and strategic problems, and, uh, but the main problem that they noticed is that the participation of the businesses, yes, in LETS group, individuals and some professional people or semi-professional people providing their services, they're willing to join the group but not the retail businesses or wholesale businesses. Businesses in general, they are always very reluctant because they always have to deal with money every day. They have to do a separate count, perhaps, in Canadian dollars here and then Toronto dollars here, and so keeping separately... You, they don't need to do that, but they feel that way, and reporting to the office by the transaction every day for the small business, that's too much trouble. Too cumbersome, so that's the main reason why the Toronto LETS group failed in about three years. And Joy and others very, very disappointed, and they came... they decided maybe there had to be some changes, you know, some ways of doing better, easier ways and bring businesses

in to be willing participators. That's the key question.

OK, so Toronto dollar is based on the payment of Canadian dollars and it would provide the level of safety needed to satisfy the business community, and achieve a goal of broad-based acceptance of local currency. Acceptance, that is the key, key to the success, I think. Accept. People have to be... feel comfortable using the money. In their wallet, maybe they have Canadian dollars as well as Toronto dollars. Yes, that's... it's, it's, it's... you know, it's, it's... that's the most important point.

So, that in order to, to... to satisfy that goal I think that money has to be safe, perceived to be safe. Yes, money, Toronto dollar is OK. It's safe and credible and risk-free. Those are the very important elements. And that's why I think they had... they came... I was not part of that, you know, founding process. I just came later, a little bit later, and I noticed that first, you know, "Is this really, real money?" And it, you know, took me at least a couple of months to get adjust(ed) to this new kind of money. Anyway, so, uh, participate... participating merchants, uh, generally view Toronto dollars as safe, credible and risk-free. And even these days, in the centralized market there are about forty merchants doing business every day, and everybody's a member of our group. But, still, some of them are rather not to take Toronto dollars. "Oh, I don't like that money," or something like that. Or, "Oh it's just too much trouble for us to go to the bank and redeem, you know, 90 per cent," or whatever. They often... Some people always have some, you know, blockage in their mind in psychology, and I think, you know, it takes time. And that merchant and business community and consumers, of course, we have to ask many, many people come to community and spend money. Exchange money and spend money. And a lot of people, just like merchants, rather reluctant without having any, you know, good reason. "Why new money? Why do we have

to use this money?" and "Are we really making donations? Ten per cent? Are you sure?" or something like that. Oh, there are always, you know, questions.

OK, so the group formed this organization, non-profit organization in September, 1997 and December, 1998, I think, officially launched in the St. Lawrence market opened by mayor, Mr. Lassman and he is a very positive supporter of Toronto dollar... personally, it's not just a city's, you know, official involvement with us, it's just mayor and some other politicians, you know, we can use their names as sponsors of the Toronto dollars. And they come occasionally to do shopping and talking to people and they say, "Well, you know, why...why...why not Toronto dollars?" They do campaigning for us once in a while, events like in the video. We have annual parties once in a while and try to raise money or public relations promotions. And all those people, mayors and ex-mayors and politicians, they come, they support us, the project. And St. Lawrence Market itself is owned and managed by the city, so I think they have a good reason to promote, you know, just as a good, community-minded project. And I think that that's quite significant for us to get city's... just like a Kurin here in Kuriyama, city's, town's support, endorsement and cooperation. That's very important.

OK, I'd just like to give you some ideas and I said this is very difficult. You know, how much Toronto dollars are in circulation now. Nobody knows, actually. Yes. But in the year 2001 approximately \$125,000 worth of Toronto dollars were issued, issued, printed, and net revenue generated about \$25,000. Yes. It's not just ten per cent thing, you know, mathematically, 125... it's \$125,000 worth of Toronto dollars in circulation, so money, you know, just circulates all the time. So we have some ideas how much we print every year, you know, and some... how much redeeming every year. That kind of booking we do, of course. But people don't spend, you know, their Toronto dollar any time, anywhere, so we don't know

exactly. But money we raised in one year, we... usually these days... I think last year was about 25,000 Canadian dollars, which is just a drop in the bucket, maybe. It's so, in a way, I don't know, it's so difficult to raise money. I think everybody's experience is (the) same. Yes.

OK, so, that's just about... you know, so much Toronto dollars are sold, issued, printed and circulated, and some individuals make donations to us. We have charitable status from the government, so people can donate so much money. "Oh, you're doing good things and I will give you \$100," or something like that. Donation and they can get income tax deductions, so that part of donation is very important, too. And we organized events to raise money, so everything's included. The total amount of money we raised is about \$25,000. That's pretty tough.

OK, so I think there's a few selling points and Toronto dollar is different from many, many other currencies, maybe. And the closest I think is Ithaca, in New York, Ithaca Hour, I think a lot of people are familiar with. I went to see some people to study about this money, and they have been quite successful for over a period of ten years and they're growing all the time, so, and it's a very different kind of community. I think that their success is... you know, just like Masako talking about various areas and groups in a local province, prefecture. But, you know, how small, how big your community should be. That's a very good question mark. Ithaca has been very diff... successful and growing, I feel, because they have a good population size, but only 30,000, and very highly educated professional segment of the population is strong. They are the strongest supporters of the currency and (there are) surrounding sort of small farming communities and lots of retails and service businesses within the town of Ithaca. So, it's very highly concentrated and isolated, sort of, from big, metropolitan communities. That's another factor. And Toronto is the opposite. It's... Toronto's... St. Lawrence market

neighborhood we are focused on a very... just one segment of the big city, and one city within the huge metropolitan community. People can come to neighborhood and do shopping, but to... to get access to these people, and "Please come to the market and spend money." That's absolutely difficult in public relations.

OK, I'm sorry, so, selling points. So, we have reserve fund, 90 per cent. Each time we make a transaction with people we get this reserve fund and businesses have two options, either redeeming community currency for Canadian dollars getting 90 per cent and ten per cent donation... and accepted retailers... and it works just like all the Canadian money and it generates ten per cent of its face value for community projects. Those are the main selling points.

And right now, this year, in the year 2002 we have a campaign to raise 20,000 Canadian dollars. The campaign is called 'Count Me In Youth Campaign' and we aim to create a grant for community projects to... at the recreation center for the youth. And the target is 20,000. I don't know how long it takes and from the data we have from last year, \$25,000, you know, maybe it \$20 takes maybe ten or one year or so. It's, it's... the campaign is going on. It's... the program specifically targeted for the youth in the neighborhood and, uh, they're promoting some new recreation center programs within the recreation center. So, in order to raise by selling Toronto dollars 20,000 Toronto dollars, what do we do? If 2000 people come to shop to the St. Lawrence market and if each exchange hundred dollars to Toronto dollars in a year... hundred dollars, ichi-man en, less than ichi-man en, yes, and then 200,000 Toronto dollars would circulate within the community. Two thousand people times hundred dollars, that will make 2,000... 200,000 Toronto dollars. That amount of money would circulate this year, at least, yes, within the community, not... not this year, but anyway, during the campaign. And then we raise \$20,000 in the community fund, which... will go to the community fund.

Ten per cent, yes. So that's our target, and not easy. I don't know how long it takes, maybe good ten months or even a year.

OK, so I think people often ask, "Why should I use community money instead of my Canadian dollars. Why don't I get directly to Salvation Army or my church or, you know, the home for the aged or something, you know. I do make a regular donation to my charity, and I... why do I, you know, go to the trouble of exchanging your money and getting your money and spend it here in the neighborhood. Why do I have to do that?" People often ask. And make a donation is such an easy thing for a lot of people but not, not so easy for a lot of people, even for a hundred dollars in a year. Yes, so, but, everyone, everyone in any financial situation or any, any circumstance to make donations... not everyone... everyone willing to make a donation, you know. But everyone spends money. Donation is something that, you know, your feeling counts a lot. You have to feel good about ma... donating... giving your money, hundred dollars, even. But spending money is different. You do every day. So the point is that, yes, we're asking people to spend money. And this is the way people make a difference, by spending our dollar you can make a difference. That's the big campaign here, making a good difference. I think if... a lot of people here in previous talks talk about making a difference. And if each individual consumer doing shopping every day, you know, some people spend easily hundred dollars one day shopping, and if... keep doing that all the time, it becomes sort of a habit. When I come to the Toronto dollar booth and get changed my Canadian dollars into Toronto dollars and spend it. And if becomes part of their, sort of, not like, but, you know, in the wallet, there's always Toronto dollars to spend. That's our goal. And if we do get consumers... get acquainted to the Toronto dollar and regularly use it... hundred dollars or hundred dollars every week, I think that's pretty good. But in four years I have to be honest enough to

say, not easy, not easy at all. So, people are... contributing at absolutely no cost to themselves. They're not doing any sacrifice, no cost at all, just exchange the money.

OK, so, key to the program's success, I think I have referred to some of the points already, but some of the things... The participation and support of the merchants and businesses who will use the dollars themselves, circulate, try to circulate, not redeeming all the time. You know, we just have 500 Toronto dollars today from themselves and then he tries to use that \$500 buying vegetables and fruits and fish or something and anything else, within this 200 participating business. That's not good. That's not strong enough... You know, you have to go out of your way to find out your particular kind of baker, maybe, who is not accepting Toronto dollars. So, it's inconvenience, inconvenience. A lot of people complain about inconvenience, "Why do I have to go out of my way to get, you know, my kind of fish to somewhere, and then, you know, I mean... come to St. Lawrence market and... to get the fish there. Yes, it's very difficult, but that's one thing. But participation and support of the businesses is the key to the success... to the success... program's success. And each Toronto dollar is circulated several times a year, yes. Nobody knows how many times it's circulating, but, but anyways, hopefully and it does not have to be continuously printed. We print so much... these dollars occasionally, but it costs money, of course. So, the more often the money gets circulated the better because (it) saves our money. Yes, and the key to the success I think I have emphasized already enough; that is, to expand the number of businesses, participants to include businesses and neighborhoods, consumers and community groups and everybody in the area as well as outside the area to come to use the money and get used to the money. Yes, not only retailers, producers, manufacturers, wholesalers, distributors, the workers and the consumers in the community...

At least, you know, it can go to the metropolitan community as a whole eventually(?), maybe in a hundred years, who knows?

And I think the key to the success is to get the support and encouragement of the governments, the local governments, the city as well as the provincial, politicians, the big corporations, especially the local level, at the local level. It's very important. And we try to get the big corporations come to make some sort of donations but... And all... lot of the businesses, big businesses in a way, they are franchise of Starbucks coffee shop and their head office somewhere in New York or some place. And they set up business strategies at the head office. And the local franchise in downtown Toronto has very little power to make a change accepting Toronto dollar. It's a big corporate decision to be made. So it's another difficulty. And a lot of franchises in the neighborhood, hotel (Seton?) and so I think key to the success is to get the support and the encouragement of the government and other influential community members.

OK, it's 4:00, isn't it? And I'm supposed to end :15? OK, I just have one mission statement. I think we have heard enough about the mission statement from previous speakers and I find it's almost same, sort of, you know. Why we're doing this? Why we're trying to sell Toronto dollars every day, and volunteers- our organization is (a) volunteer organization. Nobody is paid. And, you know, sometimes we hire students help, to do some, you know, some little jobs, but most... Nobody's paid. So we have to raise some money at least to run the office, pay the bills, and things like that. So, I think, you know, it, but, we have (a) mission or we have a... why we do this. I think, you know, each one of us has a mission, really, and that is the statement of mission, sort of. Toronto dollar is a symbol of caring created by community-minded citizens in the hope that it will help us build a more just and compassionate community, city. I think, you know, it's just the same, the same thing,

the community in Kuriyama or Matsuyama, wherever. Just we try to create something more caring and compassionate community to live in. And the work of the Toronto dollar is just encourage more social and economic relationships, well socio-economic relationships among people from the community, business and government sectors, particularly among those in the community sector in the greatest economic need. We use this Toronto dollar as a committee-empowering movement. It's a social movement. I think we, everybody here, agrees. We're... Whatever we're doing is a part of the social movement; it's not economic movement. We don't want... We are not concerned about raising money. You know, we raise so much, you know, money every year and we have a target amount every year to... to sell Toronto dollars and so ten per cent how much and how to use that kind of money. We don't go for that. We don't measure the success in terms of economic terms. You know, the dollar... the amount of dollar is not that important. It's the social movement. It's the social consciousness of changing people's attitudes, mindset, of caring a little bit about the people sleeping on the streets in downtown Toronto, in... in our neighborhood many, many, you know, homeless people, you know, many... sitting and sleeping. OK, so that's our mission. And Joy Kogawa, the founder of the group says, "What is significant about the community currency is that every time a person spends a Toronto dollar he or she is supporting his community. This act repeated hundreds and thousand(s of) times is what potentially makes this powerful, the Toronto dollar, a powerful movement for social change." Yeah. Quote. That's her message to you and this is very important for us. And I want you to... our video produced our... by ourself, and about 15 minutes. O-negai-shimasu.

[video transcription]

In today's busy world, few people have time to do volunteer work. Even fewer have the

money to give to charity. And in our big, impersonal cities, neighbors hardly know each other any more. Meanwhile, the number of people in organizations needing assistance grows, as government cutbacks erode the building blocks of a civil society. What if someone were to say to you, you can address this terrible trend, help support community projects, get to know your neighbors, and help you local economy simply by buying your groceries? Or that you, the small business owner, struggling to compete with the exodus to the big box stores, can keep your customers local and loyal while strengthening your neighborhood? A more caring society was the vision of a group of Toronto residents when they met a few years ago. An architect, an economist, an author and a businessman shared two things in common. They all lived or worked in Toronto's St. Lawrence Market area, and they all had a social conscience.

"People around the world are very fed up with the fact that they have lost control and in many instances feel impotent, feel dependent, feel helpless in so many ways to deal with the social issues in local communities."

They started to look at cities elsewhere to see what others were doing to encourage economic and social health in their own communities.

"So the community currency movement has developed around the world in ways to help them address these issues; to help themselves, to help each other, and to bring the community sector into the discussion."

"There was in Vancouver a program called LETS, which stands for Local Exchange and Trading Systems. We had heard of a community currency in Ithaca called the Ithaca Hour, which was, unlike LETS, not based on an electronic phoning system, but was actually based on a paper currency."

The results of this exploration was the Toronto dollar, a community-based currency that people could use in the St. Lawrence neighborhood. By exchanging Canadian dollars for Toronto dollars, people would keep

the wealth in their own area. But the creators of this idea saw a further possibility, another way to help. If ten per cent was to go into a community chest, the Toronto dollar could also help local organizations and groups in need. Susan Bellen was enthusiastic.

"Let's say you come into my store and you decide to purchase a hundred dollars of merchandise. You can either purchase it with Canadian dollars or Toronto dollars. But if you decide to change your money into Toronto dollars, first of all, ten of your Canadian dollars goes into a project fund immediately. The other ninety of your Canadian dollars goes into what we call the reserve fund. Now you go ahead and you spend your one hundred Toronto dollars as if it was one hundred Canadian dollars. You get your merchandise and you can go. But the fact that you did it this way means that there's a profound difference. Now, there's ten dollars that's in a project fund that can be spent immediately on some worthwhile community project."

"We had printed \$300,000 worth of Toronto dollars. We had a Toronto dollar booth where we could dispense or sell the Toronto dollars at the St. Lawrence market. The Canadian Imperial Bank of Commerce (CIBC) came on board and started to sell Toronto dollars, and so we were ready for our launch in December of 1998."

Now the push was on to get local businesses to come on board. After all, people wouldn't but the Toronto dollar if they couldn't spend it in the St. Lawrence neighborhood.

"One of the first businesspeople I went to see was Andrew Laffey(?) and he said he had had five or six people approach him about barter and about alternative currencies, but he's running a 300 seat restaurant and he doesn't really have a lot of time to get involved in a project. He liked the Toronto dollar because it was simple, he could understand it, he could redeem the monies for ninety per cent and he was glad to contribute the other ten per cent to community projects in the area."

By using Toronto dollars, businesses and communities would become partners in creating a livelier economy and a more caring society. The catch was that the ten per cent would come out of the pocket of businesses if cashed back in for Canadian dollars. This was a concern for many small businesses in the area when they were just scraping by.

"Our first big breakthrough came, I think, when George Cavallo, the manager of the St. Lawrence market, loved the idea, signed up 35 of his merchants almost in the first day. And at that point we knew we were off and running."

"I was looking for some way to connect the market, the St. Lawrence market with the community in some valued way, you know, not just as business as you'd normally consider business as, you know, making money, but how can we give back to the community, how can we show the St. Lawrence neighborhood that we are here to stay, and we want to be part of them."

There was initial resistance from some of the merchants who thought the benefits could hardly outweigh the inconvenience of keeping two currencies active at once. But that all changed when the Toronto dollar launch was held at the market. The public, the media, and local politicians turned out in droves to see what the Toronto dollar was all about.

"I mean, certainly one of the things that gave a new perspective to the =====, with respect was on the dollar and gave credibility, frankly, to the Toronto dollar initiative was the mayor's visit, the fact that the mayor willingly came down to launch this project."

Media attention and interest from various levels of government have helped spread the vision.

"The Right Honorable Adrian Clarkson trying out some Toronto dollars at the St. Lawrence market this morning. You can exchange regular money for Toronto dollars at par at hundred of locations, but when the business cashes it in, ten cents goes towards

community projects."

Barbara Turn, reporter for the Toronto Star, got involved early on.

"From the start the program intrigued me because I live in the neighborhood, and I loved the idea of it. It was easy for me to use it because as a reporter I looked into the story, did my research and wrote a story about the program. So, I had full understanding of it.

The Toronto dollar has been a local success story in the St. Lawrence area of Toronto. Over 250,000 Toronto dollars have been spent in the community so far.

"Well we come into the market almost every weekend, and so we buy groceries for the week, and so that's what we're going to be buying with, Toronto dollars. So it's a good thing that we can make a contribution to the broader community this way."

"I'm... I shop here anyhow. It's easy to buy the dollars. It's easy to spend the dollars. It's no trouble, so I do it, and in terms of having a positive impact with no cost to me."

Many volunteers have donated their time, money and energy to making this project a success, and have found friendship, connection and community.

"I like volunteering for the Toronto dollars, because first of all I have been in this area for quite a while, and I enjoy the community, and I want to be involved with the people."

"The purpose of this group is doing something... the community, the community counts. That's very important to me."

Today, over 200 businesses accept this community currency. As more businesses accept Toronto dollars, the merchants have less need to cash out.

"Customers, they come here, and they, they make use here of the dollar, but what I do, I'm not giving back to the bank. I just like to spend them, that money so... in the area, where my customers are.

In its few years of existence, the variety of the local goods and services available has grown. People are now able to use Toronto

dollars for everything from groceries to photocopying to restaurants to getting new glasses. The St. Lawrence area has been rejuvenated, due in part to cooperation between the Toronto dollar and the local BIA, or Business Improvement Area. Michael Comstock is the president of the St. Lawrence Area BIA.

"This works for business. This works for the neighborhood. It gets community people involved, gives them a role to play. It shows that the merchants have some conception beyond just the give and take at the counter, and, and it... generally I've felt really st... it's, in a way, heart-warming activity that people will buy and use Toronto dollars."

The Toronto dollar has initiated and participated in many St. Lawrence area events in conjunction with other neighborhood associations. The yearly Toronto dollar parties at the St. Lawrence market attract thousands of people from all over the city.

"One of our first things we did was start the Global Roots Festival, sponsored in part by the Toronto dollar, and just out of interest we raised, or we sold \$10,000 worth of Toronto dollars at that Global Roots Festival that year. Now, in this neighborhood, four years down the pipe, we have a major festival every month."

The success of the Toronto dollar is growing every day. So, what is happening to the ten per cent? Toronto Dollar Community Projects, Inc. has collected more than \$25,000 to date.

"It does more than simply build the local economy by keeping the money within the local area. It does that. But on top of that, it reaches out and helps people in need."

Community Centers, churches, inner city charities and others benefit from these funds.

"We sort of look at, well, what are the issues or what are the challenges in this area, and in the St. Lawrence market area, homelessness is a is an important issue."

Various agencies get together regularly through the Toronto Dollar Spirit at Work Initiative to discuss how the ten per cent can

help meet their particular needs. The Mustard Seed, run by the sisters of St. Joseph, is one agency that has benefited from the Toronto dollar.

"Everybody needs to eat, and I think everybody needs to belong somewhere. So I hoisted the flag to the community agencies around here to see if they thought there was a need for a group where people stretch their food dollars, and cook together, and, well, become, build a community which I think is wonderful. Because we're very much a community that believes in neighborhoods, and I think that that's what Toronto dollar does. I've seen it in action.

One of the Spirit at Work programs is the Toronto dollar Thank You Gift. People who help others are offered these gifts of appreciation for their work. This helps to build an economy of caring, and brings dignity. Bob Kemp, a Toronto dollar board member, has the support of the BIA in offering Toronto dollars to some men from a local hostel.

"I have a contract to take down or put up the Christmas stuff at the St. Lawrence neighborhood from Jarvis all the way to Young Street. And my first year with that was a great success because people were seeing how these guys were coming out of a hostel, but they were working. And they were earning money and we had about six of them, and we paid 'em in Toronto dollars."

Programs for area youth, such as the Count Me In campaign, put money right back into the community. James Honeyman, at the St. Lawrence Recreation Center, is grateful for the influx of funds at a time of government freezes.

"The Count Me In Campaign is an initiative from Toronto dollar and what we'd like to do is get 2000 area residents to contribute a hundred dollars, Canadian dollars, which transfers into 200,000 Toronto dollars. So we get 200,000 Canadian to turn it into 200,000 Toronto dollars. Now from that the Toronto dollar exchanges ten per cent which goes back into the community, which amounts to \$20,000.

Now Toronto dollar has directed this \$20,000 right into the youth programming so the twenty grand comes right back into youth programming for the community and I guess the center is going to be the hub for that, that direction."

As the Toronto dollar grows, other communities begin to see its value, and are interested in using it in their own neighborhoods.

"I've worked with businesses, local businesses, in the South Riverdale area to try and attract more local customers to the retail businesses. I think it helps to strengthen bonds between people, so that if people are using their Toronto dollars in shops locally, then they get to know the shopkeepers more and vice-versa."

Gerard Square, a shopping center in another part of the city, has recently signed up to accept Toronto dollars. The manager, Kathleen Matchet, is pleased with the community and merchant support as Gerard Square celebrates its first year of involvement. The expansion into another neighborhood is a great step forward for both the Toronto dollar and the communities involved.

"Sears was the first national to really come on board and support this in a big way. Um, I'm... Obviously, across the country they're involved in diverse programs, so I think it was something to them, although it was new, the concept was not something that was foreign to them. They were very comfortable with it. Right now we have 100% acceptance, you know, in the shopping center. We're very pleased about that. We're really, really thrilled. We're fortunate to have the Toronto dollar as part of our overall program here. It has become part of our marketing program, but it's also the most important community service, I think, that we'll do here for years to come."

In a world where too often money separates the 'haves' from 'have-nots', the Toronto dollar is a powerful symbol of friendship and community. Every Toronto dollar exchanged

shows that people still do want to make a difference. From the streets to the towers, individuals not normally connected are finding a new way to express their citizenship.

"I think the world needs signs of hope. I think that in the kind of world that we've got, you need all the hope you can get. And this is a big one, as far as I can see; people making a difference, one by one by one by one."

[Tomoko Makabe]

I'm afraid there's no time for questions and answers.

[MC]

Sergio, will you please use the microphone?

[Sergio Lub]

You say that you have to pay to print the Canadian dollars. Can you tell us what percentage?

[Tomoko Makabe]

Administrative cost, I... I cannot give you the exact....

[Sergio Lub]

The cost of the printing, do you know?

[Tomoko Makabe]

The printing is one of the costs, really.

[Sergio Lub]

Do you know how much it was to print 300,000?

[Tomoko Makabe]

Like a ten cents per money, per, you know, one bill. Ten cents.

[Sergio Lub]

Only?

[Tomoko Makabe]

Yes, it doesn't matter if they're one dollar or five dollars...

[Sergio Lub]

And the other question is, have (there) been any counterfeiting...?

[Tomoko Makabe]

No, not at all because we send print... the job to the government bureau of printing, money, yes. That's why ten cents... it's quite... you know, one dollar, ten per cent actually, just for printing.

[Sergio Lub]

Right.

[Tomoko Makabe]

Yes, but I think we made a decision at the very beginning that we have to have a quality paper, just like Canadian dollar. It's, it's the similarity, the familiarity of people have... conceive... as their money. That's very key to the success. That's why we... I think they decided to make a, you know, sacrifice, in a way, it's a cost, you know, in printing. So, but administrative costs is, is, is one of the, you know, problems we have. There's no money coming in, volunteers. I'm sorry about the time and uh... Please speak to me, when... tomorrow or... maybe in the evening, we get together. Thank you very much.

South Birmingham LETS (Birmingham, UK)

Barbara Norden, Malcolm Currie

[MC]

Thank you very much. Now we should like to move on to the next speaker, coordinator of S(outh). B(irmingham). LETS, Ms. Barbara Norden.

[Barbara Norden]

Hello, yes. It's on now. Greetings. We're waiting for a slide which will show our names. (In the) mean time, I'm Barbara Norden, this is Malcolm Currie. We represent, I represent, well, Malcolm and I both represent an organization in South Birmingham. That's Birmingham in England. Malcolm also re... Sorry. Malcolm also represents an organization in North Birmingham and an overall organization that coordinates currency schemes in the region. All right. There, there we are. South Birmingham LETS, North Birmingham LETS and the LETS registry. OK. Now in a minute we'll have a map and you'll see... we're going to give you a bit of background to our city. Not all of it has to do with local exchange trading, but it gives you an idea of where we come from. Now, for the last eight years we've been trading in a currency which we call hearts, as in a hear... well, as in your heart. Now, this represents one of the mottoes of our city, which calls itself the Big Heart of England, because it's right in the middle. And if you look at the map, the line there is the top of England and Wales and above the line is Scotland, so in the middle of England and Wales, is us. We're quite a big city, but only... we only came to prominence maybe 200, 250 years ago with the Industrial Revolution. And it was a metal-working town before that, and this is quite important to its history, because during the 19th century when canals and railways were built, it became a very important exporter both of materials and technology, for 19th... for the 19th century growth of technology and industry in Britain.

The city of Birmingham emblem: art and industry stand side by side but above both of them is the hammer of the craftsman.

OK, anyway, Birmingham became a major center for automotive engineering in the 20th century, and we've got a couple of slides coming up which show you, which show that to you. But like the other industrial centers in the West, it has gone into recession, in and out of recession, really, over the last 30 years, and nowadays, really has got to look for its future to services industries.

Birmingham became Car City. That's the new Mini. It's not made in Birmingham. Birmingham also made motorcycles, that is, until everybody started buying them from Japan.

OK, one more fact about us which is that during the last... well really since the... since World War II, Birmingham has attracted a very large number of immigrants from the Indian subcontinent and also from the Caribbean area, who were recruited there to work in growing industries. And this has led to a situation where now we have something like 25 per cent of the city's population are of non-indigenous ethnic origin. I think we have a picture here of some children from a local school. It happens to be a school I know very well and friends of mine have had their children go to this school. It's an excellent school. So that's quite typical.

Now, to business, to the business of LETS. We are a LETS scheme. LETS has already been mentioned; it's the Local Exchange Trading Scheme, which was pioneered in Canada. We don't have a printed money supply. We're a bit more like the 'thank yous' than we are like the 'kurins', in that it's a system where a treasurer records essentially anything that's spent, and... and this is all done by means of a check. Payment is made by a check. We'll have a picture of that in a

minute. Uhh, sorry? Oh, yes, OK, we'll get to... we'll talk about... Yes, I know. I need to tell you about the system, how this actually works first. OK. Now suppose member... suppose member number one... This is what I always do if people have absolutely no idea about local exchange trading or currency systems. Suppose you have three, four, five hundred members in a circle all in a system. First member asks second member to cut the grass. First member pays second member so-and-so many hearts based on how much time it takes for them to cut the grass. So it's not a time dollar, but there is a recommendation that we pay six units, six hearts per hour for most kinds of work. So member #2 cuts the grass, takes an hour. Member number #1 pays member #2 six hearts. Member #2 now asks member #3 to bake a cake for a party. So member #3 bakes a cake, says, that took, I don't know, an hour, shall we say. So member #2 pays member #3 six hearts. Now member #3 might decide to ask member #4 or member #33 or member #578 or any other member to do some work, and pay them however many hearts has been agreed. So, eventually one of the members will ask member #1 to do some work and the hearts will have travelled all round the circle back to the beginning.

Now, a small amount has to be taken out of the system for administration. And this is done by people paying a subscription every year when they join and when they renew, and that is also paid in hearts and it's paid to those people within the system who do the administration. And to a very large extent that avoids us having to use money, because nobody in the system is actually paid to do any piece of work to run the system. So, I think that sum... fairly summarizes how we work.

Now, we have a... with this... This is the check form of one of our associations. In fact it's the north association that's depicted there, but up in the corner you'll see there's a sheet of paper which simply has the amounts and the transactions written on it. So you don't have to use a check form. You can just scribble it on

a piece of paper and as long as all the information's there, it's perfectly all right, OK? It says, actually... it says, "Please pay Noreen Lopez [who's a woman who does herbal treatments in our system] twelve hearts for a consultation," and it says, "Please debit Barbara Norden." That's me. Her number is given as 35. My number is given as 91. It's signed and that means the treasurer simply records it in the system as coming from me, going to her.

OK. We have a zero balance system. I think this was already mentioned by Friendly Favors, that if you have... If somebody has a surplus of hearts, if somebody has ten hearts, then somebody else is going to have, say, four hearts minus, and somebody else is going to have six hearts minus... And then another person might have twelve and... Anyway the plusses and the minusses all add up to zero, to naught at the end. And that's what keeps the system ticking over it. There are some problems with this, but we might go into that later.

OK, now, I'm going to come on to some of the economic conditions in which we are working. It's probably no accident that our scheme was launched successfully in the 1990s because in a similar way, I think, to Japan, Britain went into recession in the later 1980s and people, I think, were thinking about alternative economics in those times. A lot of quite creative people in our community found they were without formal work, and although they received some benefits for being unemployed and had time, they didn't have much money. And so the idea of offering their surplus time in return for skills and ser... for, for... and their skills and services, sorry, in return for some credits, instead of having to pay money that they didn't have, and then to be able to spend the credits to get things that they needed, was very appealing. And so the scheme took off in quite a big way. This was during the early 1990s. Now, as you'll see, the unemployment rate from the late 1960s... I beg your pardon... from the late 1980s, moved upwards, but really rather slowly. So we've

got unemployment is at 3%, then about 2 1/2% and then a bit lower, and then 1.4. But in the early 90s it wasn't obvious to people what would happen. And I think there was a lot of insecurity, and this was very helpful in getting us started. Of course, now that there is fuller employment people are thinking rather differently and I'll come to that later. So, there were schemes set up in a lot of parts of Britain at the same time and over the last 15 years, we think there have been perhaps 400 separate schemes. And we... Our best estimate is that about 150 of these are surviving today. They're not all LETS schemes. Some, I think, more closely resemble a Time Dollar scheme, a Time Bank, but they are all local trading, non... non-money trading schemes of one kind or another. OK...

Now, our own scheme owes its existence to three women who were very dynamic people in our community. And they launched it in 1994 and by the end of that year it had 100 members. It increased, it's gone up to a total of 380, and then come back down again to about 250 which is where it remains. The women I'm speaking of were very key figures in our community. And two of them in particular, having launched the scheme, became involved in running a local shop. And it was a very important local shop. And a lot of the membership of our area would shop there once a week, once a fortnight, and so the women could therefore say to the shoppers, "This is happening. We're having a trading meeting." or "We're having a dance." or "We're having... whatever it might be." Or somebody might ask them a question about a service they wanted, and they'd be able to answer it. So this helped a lot in making the scheme very workable because it didn't have an office and it didn't have any cash and it didn't have a telephone and it didn't have anything of the kind. So it was existing completely on personal networking. Of course that also made it vulnerable, which I'll come to later.

Now, one of the important things about our scheme, which I need to point out at the

beginning, is that we are a purely voluntary scheme. We have no government support. And, now, wait a minute. Where am I? OK. No, that's not right. All right. There have been some schemes in Britain created by local authorities, or certainly with the participation of local authorities, or by voluntary organizations because they wanted to help... help a group of people who were disadvantaged, for example. So, our group was not like that. It was created by us for us and that includes some people who happened to be disadvantaged in various ways. But it's not "we-doing-it-for-them." It's "we-doing-it-for-us." Now, we decided not to raise a lot of money because we decided that what was important was to trade, as far as was possible, without money, and that included the administration costs as I've explained. So it was the women themselves who started the scheme who did all the administration to begin with, and called on other people's skills to help them when they needed that. Eventually they decided they needed a kind of a management committee to back up their decisions. And so they invited the membership to elect some other people to back them up and to meet on a regular basis for consultation. And this was called the core group. And there's a tradition of some of the LETS schemes in Britain being... having their management committee named that. (It) just means the central... the central core like the core of the apple.

Now, pause for, pause for thought. We also tried very hard to get businesses and local voluntary organizations involved on the theory that we could ask them for use of their facilities, meeting rooms, for example, photocopiers. And they could then use the hearts they earned to pay people to do work that they needed to do that they couldn't afford to pay for, just like any other member. But there've been problems with this as I'll come to. And I think this has... again, this has been mentioned by previous speakers.

Now, our scheme is concentrated in the south of the city. There's no reason why people from the north of the city cannot join, but eventually

a group from the north decided they would be better served if they had a scheme nearer to them. And I'm going to hand over to Malcolm now, because he was very largely responsible for creating that.

[Malcolm Currie]

Apologies about the screen. We've lost it. Right.

I'm just... I, I've just... It's time for you to put your tuppence worth in on this now.

Right, I was slightly diverted then because I was wondering what had happened to the picture.

[Barbara Norden]

We've got a very pretty picture on here but we don't have it on there.

[Malcolm Currie]

I've got a galaxy on here but I don't have it on there. Are there any astronomers in the audience?

It's actually not too inappropriate because in fact the next slide was going to be a still from the web page, which is somewhere in cyberspace, so it would have done, but you can't see it. I'll come back to that. It's frozen.

Barbara was saying we have links with various other organizations and I think this is one of the issues I'd like to take up tomorrow when we're looking at the development of eco-money because I think it is important that we begin to look at a broader perspective. In Birmingham we've recently launched a new LETS scheme. We've recently launched a new LETS scheme called "Welcome LETS". And Welcome LETS is used to help refugees and asylum seekers settle in to the host... relate to the host community. A fairly obvious reason, if you're... if you're living on vouchers, you can't do much shopping, although I won't go into the politics of that but... certainly...

[Barbara Norden]

Can I just explain about vouchers?

Do you know what... do people know what a

voucher is? It's a piece of...

Have you got your picture back up?

Well, just quickly, it's, it's something issued by the government instead of money, and it's... it means that people, the people who receive this, these vouchers actually get less money than... for benefits than the ordinary population and they are therefore very cash-poor. So it was very logical to create an exchange scheme to help those people in particular. Well, help, but... so they can help each other, themselves really.

[Malcolm Currie]

Yes, so obviously the LETS concept is very useful with groups of people who don't have a lot of the national cash to handle. In the case of asylum seekers and refugees it's even more important because there is the need to relate to the host community. We have a number of slides which are taken with our Welcome group and I'll come back to those in a minute. But we've also developed relationships with other groups. Again, it seems to me that's an important issue, is that of sustainability and eco-money and local currencies can contribute to that.

So one of the contacts we've developed is in the field of buying local, and in particular to start with, buying food locally. I bought some... just... I bought some organic apples the other day in Birmingham, not here, in Birmingham, in England, looked at the label and they came from New Zealand. And yet we grow them 30 miles down the road. So the relationship developed with local farms, we feel, is an important contribution that local LETS groups can make. Because the LETS group can handle all the administration and the organization and the visits and so on. Sorry about all this.

OK. No, no, no. We're back on. It's on. It's on. Apologies.

I'm sorry. I'm sorry you're having to watch that.

[Barbara Norden]

A slight technical glitch, you're watching

blank space.

[Malcolm Currie]

OK. I think we've gone back to the beginning. Sorry about that.

All right.

[Barbara Norden]

While you're scrolling through that, I'm going to carry on for a bit, and when you get to the place you want to be, we'll... No, you're nearly there anyway. You're nearly there.

[Malcolm Currie]

Are we there? Back to the directory.

[Barbara Norden]

Oh yes, the directory.

[Malcolm Currie]

It's a good double act, this, it's, it's the end of a long day and...

[Barbara Norden]

You'll have to excuse us. We've never done this before.

[Malcolm Currie]

A couple of comedians here, so don't, don't worry. Yeah.

[Barbara Norden]

No, this... that's the comedian. All right.

[Malcolm Currie]

Some... Yeah.

[Barbara Norden]

That's simply a view of the directory, the kind of directory that we print. And I'll come back to the difficulties about having a printed directory later on in the program. But you can see there that quite a list of different kinds of things are offered. We happen to have fetched up right at the beginning with "Administrative, Secretarial," so we've got people who will fill in a form for you, write a letter, do bookkeeping,

proofread, computer services, desktop publishing and that's... that's just one section out of the directory that has some 30 pages in it, so this gives you some idea of the spectrum, the scope. OK...

[Malcolm Currie]

Right, we'll go back to where we were before. It should be a still from the web page and if we have any more... any more comedy acts later we might even get into cyberspace, but that will be at the end of the presentation. Just very briefly, another development was to put the LETS information onto a web page. And this is a still of the front of the web page, and later on, hopefully, we'll go to those four sections across the top. But if you want to note, in case we have another disaster, if you want to note that name up there, that's the web address, OK? Oh, you can't see. Oh, it's off the screen! My goodness. WMLETS.

See us later.

WMLETS.ORG.UK Thank you.

Now just quickly through a couple of slides with the Welcome group. Welcome LETS helps refugees and asylum seekers work with the host community without having to rely on Sterling. We, we arrange excursions, visits to the farm and to other places with members from the Birmingham LETS group and also the Welcome group who are, as we said before, asylum seekers and refugees. It's a good way of integrating recent arrivals with local members and LETS seems to be a good vehicle for that. Nothing, nothing strange about this, we... part of the last visit we did was to a city of Worcester. And some of our friends in the Worcester LETS actually voluntarily help maintain a 600-year-old ferry. Not that boat, that boat's not 600 years old, but the ferry which crossed the river there is in fact 600 years old. The local authorities didn't want to pay the cost of keeping it running. The local LETS people decided it shouldn't go, and they maintain it voluntarily. OK, and this is from the last visit we made to the farm. It's a very typical English farm. It's got a sensory

garden there. It's got an education center. It's got wildlife. It's got forestry. It's an open farm. Anybody can go onto it. So it's not really, it's not really typical. But it's again a good contact where the farm family are putting a lot of voluntary effort into building connections with the community. Part of that is to buy local food and our next step is to develop a buying relationship with the farm, and we'll do that through the LETS groups.

[Barbara Norden]

OK, now I want to talk a bit about volunteerism. In our first year a department of the city council approached us and said that they would pay for computer equipment in return for being given statistics on trading. And that if this was favorable they might give us some funding to run the scheme. We turned it down. And the reason we turned it down was that we felt strongly that we weren't about money and that we wanted to run the scheme as far as possible without receiving money to do so. There was a bit more to it than that. And to understand how we were functioning then I think I need to say a few words about British volunteerism. Because anywhere in the world people will get together to form organizations. But in Britain, particularly, there's a kind of tradition that anybody can set up their own foundation or their own organization or... to do this, that or the other. It doesn't matter who you are, what your status is in the community. I think for obvious reasons people with more resources are more likely to do this but somebody with nothing could do it. And therefore this is also a very individualistic tradition whereby people are also quite resistant sometimes to having any state 'interference' as they think of it. And even if state bodies really would like to help, organizations will often refuse that help because they want to be independent. Now this has good sides and bad sides because it can give people a lot of autonomy to develop new things without having prejudices that stop them. But at the same time it can lead to

people sometimes working very inefficiently on their own without any resources and doing things that other people have already done. You know, having to do them over. So, that's... this can be a problem with the British voluntary scene. Now I want to talk about who our members are, where they come from, what kind of person joins and what kind of person doesn't join, because I think this is important. Mostly our members are individuals. We have a few organizations and a few businesses and sometimes couples or families will join as one unit, with their children. But most people join as individuals. Now, with a small scheme like ours, people have to make a very positive choice to be a member because we try to make sure there's information available so that they can contact us. But we can't go to them. We don't have any automatic way to reach large numbers of individuals or households through institutions or anything. We can't give somebody an incentive for joining so they have to come to us. Now our group... groups like us in Britain, LETS groups, have... can have anything from about 20 up to maybe five, six hundred members. And obviously, because it's a circle and you trade within the circle and not outside, smaller groups are more limited in what they can offer. Now on the other hand personal contact, very important in the smallest groups because what happens is that people will say, "I need this" and someone else will try to do it even if it's not what they originally intended to do. But it's something, it's a favor, it's something that will help the other person. So, although they have written lists they not may just do... you know... I'm a... I do sewing and that's all I do. They might just say, "Well, I will do something else because you need that help, and you will do something else for me." Now with a bigger group, people don't all know each other, so we have to have a listing system, as you've seen, which describes what people do. Now, one of the difficulties with this is that information goes out of date rather easily. So some of the information that we give out turns

out to be wrong. And a second difficulty is that people often are shy about contacting somebody they don't personally know to ask for something. And the result of this often is that people's needs go unmet because they don't like to ask for something that they can't find in, you know, on the piece of paper. And also a number of people form smaller groups within the group because they get to know each other and they trade among themselves and they don't pay much attention to what's written down. They just trade informally and they bypass the system. Sometimes they bypass the system to the extent of not, not even writing checks and becoming what I think Sergio called, a, uhh... What was, what was the phrase? No, no, no, uhh... No, when people trade informally because it's part of their net... when people do favors informally because of their network and there's no formal... Hm? No. No, you had a phrase for it. I'll, I'll, well I'll remember it later. I'll, I'll, I'll remember it later. I definitely... (There) definitely was a phrase for it. Gift economy, I've written it down here. There you go. It, it... They become a sort of a gift economy among themselves and don't trade in the system any more. OK... Right. Now there's another problem with this kind of a self-selected group and about who joins. We've always gone out of our way to encourage anybody to join, regardless of their status, their origins, their beliefs. But what actually happens is that the kind of people who join tend to belong to one of three groups. Now the first group is what I would call the alternative people. That is, they're largely middle class, mostly of white, British or European origin and they have a strong interest in creating a different kind of society where social justice and environmental awareness are more important than profit and consumerism. And their concerns tend to be reflected in the way they dress, what they eat, their general lifestyle, how they approach transport, you know, this kind of a thing. And they tend to lean towards the left politically and often have no formal religious affiliations.

The second group are quite often Christians who also have an ethical interest in a more just society but don't always share the belief system of the other people. And the third group are people who are often struggling in society. They may have a disability, a mental health problem, something that stops them working even when work's available. And they can make... If they have enough integration they can make a good use of a scheme, an alternative scheme of this kind to keep occupied and also to get services which they otherwise can't afford. I think we've seen something of this kind being mentioned in some of the previous schemes. Now, I think what this says about it is that interest in the scheme really isn't based on commercial advantage. It's, it's based on an ethical model and it's based on particular needs that aren't always met in society as we'd like to think that they would be.

Now, I share most of these values and concerns so I'm quite happy in LETS, but I'm also very aware that there's a whole group of people out there who I think could benefit from exchange trading, who may not want to come on board because they're not that keen to be involved with the kind of people we are, you know, for whatever reason. And this can include some of the people from very deprived communities, for example, some of the council housing estates in Britain, and this can include people from some of the ethnic minorities. And in fact when the city councils launch schemes or try and support exchange schemes, it's very often those very people that they aim at. And I'm very conscious that we've in a sense failed to... we've failed to be as universal or as inclusive as I think we'd like to be with what we're doing. And that's an issue, I think, for a lot of schemes. Now another thing that needs to be said and this has been said already before, is that a majority of the people active in the scheme are women, started by women. Now, it wasn't deliberate, there was no intention to keep men out, it's just that somehow this has happened and I think...

[Malcolm Currie]

I'm not the only man in LETS.

[Barbara Norden]

No, he's not, believe me. No. Women, certainly in the European countries, are managing households and also by and large working in paid work, or they may be single parents trying to manage with children without support. And what tends to happen therefore is that they are looking for help of a kind that doesn't... you can't define easily. You can't say it's 'a job.' And nowadays you don't have many people who are willing to do domestic service, so you can't go out easily and hire someone who will do... who will look after your children while you go do "X". I mean, you can if you have a lot of money, but the whole point is that most of these people are on moderate, or even quite low incomes and so they struggle with this. And I think it's been one of the great successes of our LETS scheme that sometimes we are able to meet needs of this kind. And I've got two examples here of work I've done. I had... I've got a friend in the scheme who's got two young daughters. She works full-time. The after school center couldn't take her children every day of the week after school, so I took them home one day a week and stayed with them until she got home, for hearts. And another, another woman I know in the scheme has an elderly mother who was... who came to visit for a while with her little dog. Mother had had a stroke, was quite disabled, couldn't cook, couldn't walk the dog, so I was asked to come provide lunch and walk the dog for a week. So this is the kind of indefinable thing that I think we're very good at helping each other out with the credits, for hearts. OK. Yes. Just a little piece of an image.

[Malcolm Currie]

Child care. This is a typical service offered by the men in LETS. Oh, sorry, that, that... Sorry, that... I mean, it's been... That's why there're so few men. You're expected to offer child care.

[Barbara Norden]

Thank you, Malcolm. OK. Now, I want to talk about what we've ach... what I feel we've achieved, or what I feel we have failed to achieve. I've mentioned some of these things already. Now, have we radically departed from the money in the local economy? I would say, no, we haven't. We live in a big western city and the land our houses are on isn't local... are on isn't locally owned. We don't own it. We aren't in a position to produce very much of our food and clothing. Now, we might say that we like to buy locally... locally-made or locally-grown goods and we do. But the reality also is that there's a supermarket down the road and clothes... a big clothes department store a mile away, and most of us are used to the convenience of using these things. And the trouble there is that the people who provide things like that and who provide the city transport and the... and... those kinds of things aren't going to be very responsive to our appeals at the local level to accept local currency, unless you have somebody on board, I think, like the sponsors of the Time Dollar, which currently we don't because they don't see any advantage to them. They don't see that what's being offered in return to them is going to be cost effective. So we don't have the big businesses on board.

We've also had difficulty involving small businesses. The ones that have joined tend to provide fairly marginal services and most of them haven't been able to supply goods or services just for hearts because they have to pay the rent and the electricity, and they have to pay staff and national insurance and so on and so forth and so fifth. And even when allowances were made for this and when people only paid a small percentage in hearts of their bill to the organization or to the business, the businesses still found they were accumulating hearts at a rate of... not... they had a huge number of hearts. And they couldn't spend them because the services that they found in the directory often weren't terribly reliable in business terms. Like, you need something

done by next Tuesday because this is happening and because the people providing the service are really doing it on a voluntary basis, you really can't guarantee that it's going to get done. So you take your money and you go out into the market. And this is the reality of, you know, where we are currently in our own market economy.

Now, so that's... you could call it a partial failure. On the other hand... Have you got the trading figures? No? On the other hand, having said this we don't have to be completely dependent on the money system which places a completely arbitrary value on many goods and services and if we don't have to be completely dependent, I think that's already a major victory. And our trading figures also speak for themselves and demonstrate that that many hearts were traded between I think it was July 1999 (and) June 2000. Sorry, I should let you do this, but and so... 17468... 17468 were traded.

[Malcolm Currie]

Yeah, I mean just to underline the point. No, I can't understand Japanese so I missed the joke, but never mind. I can hear it here... The 17,000 are individual units, they're not transactions. I think Barbara was saying that.

[Barbara Norden]

They're hearts. That's the number of hearts that passes from one member to another to another during that year.

OK. We've... I think the South Birmingham scheme has had a lot of success linking community organizations just as Malcolm has described with the North scheme. For example, we have an environmental education center which has struggled to keep going because the people owning the land wanted to redevelop it. And it's a lovely place. And it's a little piece of woodlands in the middle of the city and we very much wanted to keep it that way. So a residential proposed by a mental health service was... was proposed as a way round this because they would build on the land but keep most of the amenities and

actually use the green space for therapeutic purposes to run... to run gardening courses and so on. And they could access funding at quite a high level which could convince the owners of the site that this was a respectable project and worth pursuing and a good use of their land. And the link between the environmental center and the mental health project was membership of South Birmingham LETS. And South Birmingham LETS also was able to help provide some of the background work that was necessary to get these applications and get the scheme under way. So that, I felt, was a major success of ours. And the fourth one... Do you have a slide? No. Oh, yes. We have...? How, how, how much time have we got?

[Malcolm Currie]

Five minutes.

Yeah, I was here out that this again was a typical example of the way in which LETS groups are getting involved in other issues. And the eco-issue and the mental health issue, as Barbara said, are both tied into this center which is also a member of the local LETS scheme. So you've got cross ties between different projects and often LETS members are at the center of those links.

[Barbara Norden]

Ok, I need to push ahead, 'cause I have lots of pages left. I'm not going to be able to say all of this. I'll try and summarize, OK? One of the other... Don't worry about this thing... One of the things we're good at is responding to crises in the lives of our members, and that goes hand in hand with the domestic response, I think. We had, for example, a young woman who had to be moved from one house to another very quickly because of domestic violence. And because she could spend hearts on having this, the new place made habitable, she could... she could get it done very, very quickly, which she would have had to make do with a lot worse situation, I think, if she hadn't been a LETS member. And the same applies for not exactly crisis situations but other kinds of difficulties

where somebody just for some reason... They may not be disabled, but they may be depressed or have some problem where they can't do all the work they'd normally do. And they can call on the service to help them support them simply to get moral support, perhaps, to help fill in a form, go visit an office, something of this kind. And this is, this is, I think, the other area where we've been very successful.

Now, I'm going to quickly summarize some of the problems we've had in... technical problems in trading because this is very relevant to other things that have been said today. I've mentioned about the information, the difficulty in providing accurate information. We have members who just don't get in touch. We say over and over again, "Please tell us if you've left, changed address, if you don't want to do lawn mowing any more, whatever it is, and they just don't, they just don't get in touch. And they don't get in touch and then someone phones them and says, "Do you do lawn mowing?" "No, I stopped doing that ages ago." And after about six phone calls like this people get very fed up and they say, "Well, this is no use to me." Now, that really has been a major headache for us that... And another major headache has been the balance and the imbalance in services available because there are certain core skills like building or plumbing which is very difficult to get people to provide. Because most of the people who do it are doing it all day and they don't want come home and do it in the evening as well. And if a few people, if a few... you have the odd person who is not working for some reason temporarily or for whatever reason, they say, "Yes, I'll do it." They get so many inquiries that after about a few months they start to say, "I don't want to do this any more. Too many people are ringing my phone." So they stop doing it. So you have a lot of people providing, oh, you know, complimentary thera... therapies, acupuncture, reflexology. You have a lot of people providing editorial skills, writing skills. You have quite a lot of people providing tuition, and that is useful. That is taken up because there is a

need for it. But you have a lot of people providing, maybe providing something that too many people already provide, so they don't get asked. And you have a lot of people who are looking for something that isn't provided. And at both ends you have people earning hearts that they can't spend. You have people spending hearts that they can't earn back. And it isn't a problem for us because of the zero balance but they feel, they experience this as a problem, and it also means that trading stagnates around those points and people get... People find it just not, not very useful. So, we're trying to approach this in a creative way. Now, I know scheme that have funding and... or have systematic coordination. People who do the coordinating at certain hours, you know, may find that we're, you know, we're well behind them. But this is something we're now looking into, which is that... we are going to appoint people as coordinators who will match up skills, services, with needs. And in the process of that, what we want to do is collect information about what is really being offered. So, that if people have written something down six years ago and forgotten to amend it, if you phone them and they're still there, and you say, "Well, do you still do..." "No, but I wanna do such a thing instead," and you keep an up-to-date list, on computer if possible, of this information so that whoever comes in... Say we go into the office Tuesdays and Fridays so whoever... I take the information Tuesday, whoever is in Friday, they take the phone messages, "Oh, I want lawn mowing." again, shall we say, or "So-and-so has just said that they will do your lawn, so phone them." This, we think, will make... will improve trading enormously. Now in this context we are thinking about whether to rethink our view about funding and whether to apply for funding for a short-term scheme to employ a coordinator. But this is something that still has to be argued out because there are reasons for and there are reasons against. And one of the reasons against is that in Britain, at least, this kind of thing is funded in a very short-term

way, for a few months or maybe a year, and at the end of that time, are you better or worse off? If you've been depending on your own effort already and then suddenly you have money, and once you don't have money it becomes impossible to continue, where does that leave you? So this has been a real issue for discussion. OK, right. This was, well, can you say a couple of words about this?

[Malcolm Currie]

Yeah, we're jumping a bit. Skill sharing came out of what Barbara was saying about an imbalance in the range of services. And so instead of having an electrician overwhelmed with requests for work, we asked the electrician to do some training. This raises the general level of skill in the group. It means that eventually, we hope, more people will be able to offer electrical services. That's how it's supposed to work; it's at an early stage.

I think it needs pointing out that we're not anticipating training people to become trained electricians and that this is... We have to approach only those things which are safe to teach people to do themselves. Otherwise there are issues around skills, around employment, around encroaching on people's professional territory and one has to be a little careful there. But within reason, a lot of people can do a lot of their own home maintenance if they are taught some of basics. So that was part of the reason for that. Now I'm just going to give you... I'm just going to summarize, really, what I've said, and then I'll get off here or take questions if there's time. We'll see.

[Barbara Norden]

OK. We've got a quirky, limited, I think interesting and creative experiment in alternative economics. I don't say we've changed the world, but I think we've done some good. Now you've probably noticed by now, I'm sitting on the fence here a bit. I started my involvement very much as a voluntarist, e.g., let's keep the authorities over there and do it ourselves. But I'm also very committed to

community development in the broadest sense and I can see in some ways that there are many goals we cannot achieve unless we let people 'in the system' on board. Because we can't, we just can't access the people or the resources. So there are all kinds of arguments for and against, and I think my view at the moment is that we're going to have independent schemes and the more maintained or officially run... or schemes with official input. We're going to have both kinds of schemes and maybe other kinds of schemes running in tandem, running together and perhaps learning from each other about different ways forward. And there's room for all of us, I think, in this movement. It doesn't have to be either one or the other. So I hope this is a dialog that can go on at future conferences. And I thank you very much for your attention.

[Malcolm Currie]

Can I just ask if we have time to look at the web page? Who's directing us? We're running over, so I'm just asking for some guidance. Have we got time to look at the web page? Nobody's saying. All right. Well, let's try it. I gather we've got ADSL here so it should... we shouldn't have a problem. I don't usually use Microsoft software, but...

... Right. OK. That... We saw the front before. Just very quickly, the front page is for h... I was going to say for human consumption, but it's the jet lag, so... ... for public consumption, and normally it has on it some video clips, but they've gone. ...Here's some video clips from out treasurer who's 75 years old, who was dead scared of touching a computer and eventually has got round to actually getting involved with the internet side of the scheme.

Can I just say that if you look up at the right hand... if you look up at the left hand side it says, "Latest news: LETS Reps Get Jets. See news from Japan for details." This is a reference to our participation in this conference.

I found the video clip. I can't even see the cli... It says, "Click here" so I should click there, shouldn't I? Oh, sorry. I thought it was

automatic. All right. Click later. Never mind. Never mind. No. OK, oh, she's talking. No, OK, it doesn't matter. I'm just illustrating that in fact the web page can be used to, to transmit audio and visual, as you know. The second, the blue block is simply listing local schemes. I'm going to go straight on with this. The third block lists the directory which is open to the public and has sections within it for each of the local LETS schemes. And then the fourth, the yellow section is actually a members' page, so there is a... there is a limit on access because... because unlike the data base information on favors, most LETS schemes have restrictions on giving out personal information. Telephone numbers go only to members within the scheme unless, unless the member chooses to put that information on the directory section where it's available for public, public access. So that's quite an important issue in most LETS schemes that we're aware of, certainly in the UK and other parts of Europe. There, there is... and also there is a legal issue on data base distri... distribution... data, data legislation.

Data protection, I think, is the phrase.

Yeah, I think. I'm being asked, "Can we login?" Yes, if I could remember my password... jet lag... yes, we could login. But I don't know that I can do that. Have we got members? OK. I don't... What number am I? I can't remember. I don't know what number I am. I think if I, if I do NB LETS, I'm 020, I think. So if I lo... I login, I think, I think I use my wife's name as a password. Tell me what it is. I don't know. I'm awful with...

You've told everybody. They'll have access to...

Well, you can't read it (=my wife's name/my password). I'm awful with passwords. I can't even get into my bank account. I can't remember my password.

[Barbara Norden]

You see how hi-tech we are around here.

[Malcolm Currie]

There you are. NB 020 is me. I did profile.

I think I'm very out of date on this. So I can, I can update my prof... my goodness. I've... It's got part of my address here, it's got my e-mail address, my telephone number and then at the bottom line there it's got some information on services offered. OK? Right. And there's a... the second set... there's also a discussion forum, there. Sales and Wants. You can search the directory and you can go home. Oh, sorry, not yet. No...

It'll be out of date and I didn't want to embarrass myself. OK, so, you can use this by ... 'From' would be my number NB 020. What have I to offer? Any suggestions? A comedy act, right. How about that? Right. And my phone number... right. And this is just the UK number. Oh, you can have it. I don't mind. Post this now. So, if I post this...

We didn't do any cards, so, you see, we have to do it this way.

If I post it, it's on the web page, and if someone in Birmingham looks at that they'll think, they'll think I've got more than jet lag. It's gone. Well, at least I'm not there to be asked whether or not I've... I know what the comedy's about. It's now on the web page and I'll have to delete it some time. I'm not a very good comedian, right. But on the other side, I can equally... I can equally put things I want put things I want... Help, help, help! Help, I want to go home! No, no I don't because I'm enjoying myself here. So... It's actually quite a sophisticated web page. Whoops! Oh, there's some of the... somebody called Maria Ford NB 016 is offering gardening... oh, wants gardening, sorry. That's in the "Wants"... wants cleaning, needs business sense, oh, my goodness. Any offers to do Maria's garden? You've got some beautiful gardens here. I don't know.

There was, there's been debate in the system as to whether...

[MC]

This will conclude the first day(s) agenda of the International Conference on Local Currencies. Thank you very much.

カナダ・アメリカ現地調査記録

滝谷 和隆

23-1. はじめに

実施：北星学園大学杉岡研究室

参加：社会福祉学部 杉岡直人

駿河台大学経済学部 鈴木克典

米国公認会計士（NPO 法人 API JAPAN 代表）滝谷和隆

期間：2003年3月17日～23日

注：記録媒体としてDVDに訪問先状況等の概要をビデオ撮影したものを編集・収録した。

23-2. オンタリオ・ボランティア団体連合会

訪問先：COVO = Coalition of Ontario Volunteer Organizations

（オンタリオ・ボランティア団体連合会）

面談者：Ms. Joan M. Christensen, Executive Director

面談日：2003年3月18日

1) COVO とは、

Coalition of Ontario Volunteer Organizations (オンタリオ・ボランティア団体連合会)、通称 COVO は、1998年に設立されたオンタリオ州の NPO の中間支援組織である。

COVO では、NPO セクターの情報の共有や政策提言を行なうことを主たる目的としている。

カナダには、新しく設立した団体に対して、5年間程度の活動資金を提供してくれるスタートアップファンドがあり、COVO もこの財源を基に活動を開始し、活動を継続してきた。しかし、次年度（5年目）以降は、他の財源を調達しなければ、COVO 自体の活動も縮小することが強いられる状況にある。

2) カナダの NPO セクター

カナダ全体では、約 180,000 団体が NPO として登録されている。仮に 1 団体に 5 名の理事等のリーダーシップを有している人がいるとしたら、カナダ全土で、約 1,000 万人の NPO のリーダーがおり、カナダの全人口 3,000 万人の約 3 分の 1 の人が何らかの NPO のリーダーとして活動している計算になる。

NPO の理事等は原則として、無給で団体のマネジメントや活動財源の調達に協力してい

る。このような理事や NPO への協力者に焦点を当てた場合、カナダの NPO セクターはかない大きなセクターとして位置付けることができる。

3) 政府と NPO との関係

①州政府との関係

1990 年代半ば以降、オンタリオ州政府と NPO セクターとの関係は悪化した。

その原因は、州の政権・政策の変化により、NPO 関連の予算が削減されたことに起因している。特にヘルスケアを行なっていない NPO や州政府の政策に反する活動を行なう NPO への予算が大きく削減された。

予算を削減した政府関係者の NPO セクターの認識として、NPO は

「慈善・無償・無給の活動である」

「非合理性・非効率性な活動である」

「サービスの内容及び運営内容の不透明である」

というものがあつたようである。

また、多くの政府関係者には、NPO からの情報提供の必要性を認識してはいたが、それを有償で提供してもらおうという考えは乏しかった。

カナダにおいては、アメリカのように民間からの寄付が多くないため、多くの NPO は政府からの財源への依存度が高い。よって、政府予算が削減されることにより、活動を縮小したり中止した NPO も少なくなかった。

②連邦政府との関係

一方、連邦政府レベルでは、2002 年に、Volunteer Sector Initiative、通称 VSI という、連邦政府のボランティアセクターとの規約ができ、それには両者がどのような関係であり、どのような役割を担うのかということが明記された。

また、この VSI ができたことにより、NPO を取り入れた社会政策の立案と実施の道筋ができたとも言える。

このように、ある意味、この VSI は、カナダの NPO セクターと政府セクターのパートナーシップを語る上で、大変重要で、かつ画期的なものであると位置付けることができる。

しかし、この VSI が規則どおりに実施され、それがどのような効果・結果を及ぼすのかは今後の課題として残されている。

③税制について

オンタリオ州では約 45,000 団体が NPO として登録されており、そのうち約 26,000 団体が、免税資格を受けている。

カナダ全体では、180,000 団体が NPO として登録されており、そのうち約 77,000 団体が、免税資格を受けている。

よって、50%強の NPO が税制の優遇措置を受けている。

カナダにおける NPO の寄付の税制優遇制度に関しては、基本的に米国の制度に類似している。

税の優遇措置を受けるためには、NPO は、

「ある程度のチャリタブル（慈善的）な活動であること」

「ロビー活動を積極的に行なわないこと」

「不特定の国民の参加が可能であること」

といった要件を満たす必要がある。

最近では、男性の参加を制限した女性擁護団体や、特定の限られた地域の住民だけしか参加できない団体が、税制優遇の適用を否認されたという事例があったという。

④今後の課題

オンタリオ州の NPO セクターにおいても、病院・大学といった大規模なものから、町内会や野球チームのような小規模なものまで様々な団体が存在しているため、NPO セクター内部において、NPO の定義自体も明確に定義されているわけでもない。よって、NPO セクター内部の価値観や政策をまとめることは決して容易なことではない。

COVO 等の中間支援組織自体の活動財源も削減される傾向にある中、政府と NPO との対等なパートナーシップを確立するため、予算や制度面での擁護活動を如何に効果的に継続して行くか今後の課題になる。

23-3. ユナイテッドウェイ・トロント事務所

訪問先：United Way of Greater Toronto

（ユナイテッドウェイ・トロント事務所）

面談者：Mr. Dan Clement, Director, Special Programs & New Initiatives,

Ms. Colette Murphy, Director, Priorities & Planning Allocations & Community Services

面談日：2003年3月18日

1) United Way of Greater Toronto (ユナイテッドウェイ) とは

ユナイテッドウェイは、北米を中心に組織化された北米最大の共同募金システムである。

ユナイテッドウェイ自体は、1917年にアメリカのオハイオ州・クリーブランド市にて誕生した。現在では、アメリカに約 2,000 のローカル組織と、その中央組織であるユナイテッドウェイ・オブ・アメリカがある。

カナダでは、1887年に1939年にカナダ国内の中央組織であるユナイテッドウェイ・オブ・カナダが設立され、現在は、125のローカル組織を有しており、約 10,000 団体へ資金提供を行なっている。ユナイテッドウェイのトロント事務所では、2002年度においては、

約 8,100 万ドル（約 70 億円）の募金を集め、約 4,500 万ドル（約 40 億円）を 3,000 から 4,000 のトロントで活動する NPO 等に配付している。

2) ユナイテッドウェイの資金調達

ユナイテッドウェイへの募金の内容は、企業から 27%、大口（1,000 以上）の個人寄付 36%、給与からの天引きによる個人寄付（マッチングギフト）24%、特別のイベントでの寄付 9%、その他 4%となっており、寄付の多くはワークプレース（職場）から来ているといえる。

近年の寄附金の動向として、寄付する人の数は減少しているが、一人当たりの寄付の額が上昇しており、その結果として、ユナイテッドウェイへの募金額が増加している。その変化の背景には、キャピタルゲイン課税に関する税制改正が行なわれたことに伴い、株式等の有価証券を寄付する大口寄附者の増加があると見ている。

その他の新しい変化として、ユナイテッドウェイでは、組織と組織との関係作り加えて、ユナイテッドウェイと個人との一対一の個別の関係作りを重視するようにした。具体的には、ユナイテッドウェイでは、多くの職場において、リーダーシップミーティングを行い、社長や管理者を通して、企業内の寄付風土を創造してもらい、職場での募金活動を強化している。また、その一方で、大口の寄付者に対しては、個別に寄付の増額をお願いしたり、何かの記念日の特別寄付を行なうことを勧めたり、大口寄附者間での交流イベントを企画するなどして、一人当たりの募金額の増加をお願いしている。

3) ユナイテッドウェイの目的・活動の変化

従来は、市民から募金を集め、あらゆる分野の NPO に対して公平に寄付を行ない、コミュニティの組織基盤を継続的に強化することを目的としていた。

そして、寄付の内容も、コアファンディングを中心に、家賃やマネジメントスタッフの person 費などといった、団体の活動を継続する上で不可欠なものに重点を置いて支援しており、スタートアップ時の資金や単発のプロジェクトの事業費についての積極的に支援してこなかった。

1997 年以降、これまでのユナイテッドウェイの基本方針の見直しを行なわれ、それを期に、これまでの寄付のアウトカム（成果）を評価し、資金の 75%を「ホームレスと貧困問題」、「児童保育」、「新規移住者への支援」、「ドメスティックバイオレンス」といった 4 分野に重点的に配分することにした。

ユナイテッドウェイでは、1 年間の活動資金を援助するショートファンド（プロジェクトファンド）と 3 年間の活動資金を支援するストラテジックファンド（ターゲットファンド）の 2 種類ある。1 団体当りの寄付金の支給限度額は、1 年間のショートファンドで 2 万 5 千ドル（約 200 万円）、3 年間のストラテジックファンドで 10 万ドル（約 800 万円）となっている。何れかのファンドにおいても、近年においては、評価とキャパシティービル

ディングに焦点を当て、ソーシャルキャパシティー（社会的資産）の創造を重視している。

これまでは、資金の受け手である NPO 自信にその目標や成果を決めてもたい、資金を提供するユナイテッドウェイが、それを事後的に評価するといった関係にあった。しかし、近年においては、各 NPO が設定する目標や成果を設定するに当たってのサポートやそれを達成するためのサポートも行なっている。その背景には、ユナイテッドウェイの基本理念として、「良いサービスは強い組織により提供される」ということがある。よって、スタッフや理事会のマネジメントスキルを強化するトレーニング等を通して、組織作りを支援することも重視している。

また、資金を提供する団体を選定する際には、その組織が「コミュニティを理解していること」、「コミュニティの中で効率的に機能すること」、そして、「コミュニティで貢献できること」を基準にしている。組織が、コミュニティを理解することにより、組織はいい仕事ができ、コミュニティにとっても重要な組織になることができると確信している。

4) NPO と政府との関係

1990 年代以降、カナダ経済の低迷と共に、連邦政府も州政府も財政赤字に直面した。そして、政府は、失業保険や生活保護の支給額がカットされたり、住宅手当が無くすといった、大幅な社会保障関連の予算の削減を行った。その結果、NPO セクターへの予算も大幅に減少することになり、社会のセーフティーネットを薄くすることになった。

その後、政府と NPO との関係は、政府が「組織」をサポートするということから、「活動（プログラム）」をサポートする方向に変化した。

しかし、どの活動を支援の対象となるかは、政府が主導権を握り市民や NPO 側は意見や要望が反映されことはほとんどない。

政府においても、財政負担を軽減しながら、社会福祉サービスを充実することが求められていることから、政府の方針として、「NPO への予算を削減しながら、NPO への社会的役割を期待する」という矛盾が生じている。

5) 今後のユナイテッドウェイの役割と課題

ユナイテッドウェイの役割として、政府や特定の政党に左右されることなく（政治的に中立な立場で）政策分析や提言を行なうことにある。

よって、今後、ユナイテッドウェイでは、これまでの募金の集約・配分機関（ファンドレイザー）という役割から、社会的投資機関（ソーシャルインベスター）という役割を強め、より積極的な社会参画を行なうと共に、社会政策に関する調査・分析能力の向上や政策提言能力を高め、社会的変化を正確に把握し、それを政策につなげていくことが求められている。

23-4. ピッツバーグ近隣開発パートナーシップ

訪問先：PPND=Pittsburgh Partnership for Neighborhood Development
(ピッツバーグ近隣開発パートナーシップ)

面談者：Ms. Sarah Dielenman Perry, Real Estate Program Officer
Mr. Randy J. Krakoff, C.P.A, Financial Officer

面談日：2003年3月19日

1) PPND とは、

Pittsburgh Partnership for Neighborhood Development：PPND（ピッツバーグ近隣開発パートナーシップ）は、ピッツバーグのコミュニティー開発を行なう NPO 等（Community Development Corporations、以下 CDC と称す）の中間支援組織である。

PPND は、地元も民間財団、金融機関、そして、Allegheny Conference on Community Development：ACCD（アルゲニー・コミュニティー開発会議：ピッツバーグの経済団体が中心となっている団体）等からの資金で設立・運営されており、コミュニティー開発のためのアドボカシー、コミュニティーグループへのテクニカル・アシスタンス、そして、助成金やローンといった資金提供を行なっている。そして、PPND は、1989 年から 2002 年にかけて、約 3,600 万ドル（約 43 億円）の資金をコミュニティー開発のために提供してきた。

2) PPND のプログラム

PPND では以下のプログラムを実施している。

①Operating Support Program

CDC が、専門性を有したスタッフを雇用したり確保するための資金を提供している。1996 年度は、約 1,310 万ドル（約 15 億円）をこのプログラムに支出している。

②Capacity Building Program

CDC が、組織能力を高めるために必要な資金を提供する。具体的には、新しい理事をリクルートする費用、コンサルタント費用、修士課程の学生のインターンシップ費用、トレーニング費用等を助成する。

③Technical Assistance Program

Community Design Center や Community Technical Assistance Center の運営を支援することで、CDC が行なう、デザインや建築・設計に関する技術支援を行なう。

④The Development Fund

地元の財団等の基金を元に、柔軟な返済期間で低利子の住宅ローンや助成金を提供する。1996年までに、約770万ドル（約9億円）の資金が商業施設や住宅に投資されたと共に、それが呼び水となって、民間や政府の資金が追加的に投資されている。

⑤Ford Program-Related Investment Fund

1990年に、フォード財団より200万ドル（約2億円）の資金が担保として提供され、それを財源に低利子のローンを住宅や商業施設に提供している。

⑥The Pittsburgh Equity Fund

The Pittsburgh Equity Fundを財源に、NNPDが指定した5箇所の地域において企業等が低料金の賃貸住宅へ投資した際の税額控除の適用を可能としている。

3) ピッツバーグの概要¹

ピッツバーグは、ペンシルバニア州の西の内陸部に位置し、人口約37万人を有する都市である。

1870年以降、鉄鋼業を中心とする製造業が栄えたが、1950年頃から、大気汚染、水質汚濁などの環境問題が深刻化した。さらに、1980年以降においては、鉄鋼産業等の衰退により、多くの工場が閉鎖され、多くの住民が職を失い、結果として人口の流失と都市環境の悪化を招いた。

ピッツバーグも、他もアメリカの都市と同様に、中産階級の郊外へ流失し、低所得者層の都市への流入による資産価値の低下、それに伴うインフラが老朽化し、中心市街地の治安や環境が悪化し、都市の空洞化がおこるといった悪循環（インナーシティー問題）が深刻化した。

その問題に憂慮した、ピッツバーグ市は、都市の再生に取り組むため「ルネッサンス計画（第1次及び第2次）」を策定し、連邦政府や州政府からの助成金等を活用し、「煙の街」から「ハイテクの街」へと再生した。

しかし、現代でも、インナーシティー問題とスプロール化（開発が郊外へと無計画に拡大する傾向）は完全に解決されたわけでもなく、民間の開発業者（デベロッパー）は、郊外の開発を優先し中心部の再開発には消極的になる傾向は以前と続いている。

4) CDCとは²、

CDC（Community Development Corporation）とは、コミュニティー開発会社等と日

¹ 「米国における中心市街地再開発の現状」財団法人自治体国際化協会（ニューヨーク事務所）2001年より一部引用

² 「ピッツバーグ・ルネッサンスと官民パートナーシップ—都市再開発と近隣住区の関係に照らして—」立石芳夫、立命館法学 1999年1号（263号）108項より一部引用

本語で訳されている。CDC は、各地方政府からの公共事業のひとつであるコミュニティー活動事業を受託する、近隣住民が組織した非営利団体であり、アメリカの各地で広く存在しており、の主な活動財源は、連邦政府や地方政府の財源に他、ACCD や民間の財団から供給されている。

CDC の基本的な目的は、広く地域活動を支援すること、具体的には、マイノリティーや高齢者の生活をサポート、近隣住民の住宅・商業施設の建設・改良、小規模事業者のための産業振興などにあり、アドボカシー機関の目的と本質的な差異はない。また、CDC は、市政府とコミュニティーとの媒介的な位置に立って、コミュニティー開発において重要な役割を果たすことになる。

5) PPND とピッツバーグのコミュニティー開発の課題

PPND の本来の目的は、CDC を支援することになる。しかし、PPND には、(経済)成長志向をもつ経済団体 (ACCD も含めて) の資金が多く投入されていることに加えて、その理事等の重要な意思決定者が、金融機関、地元の有力企業やその関連のプライベート財団の役員等で占められている。

このようなことから、PPND がどこまで経済界との独立性が保たれ、CDC に対して中立的な資金配分ができ、公平な観点でコミュニティー開発を支援できているのかが課題である。

23-5. ピッツバーグ都市再開発公社

訪問先：URA=Urban Redevelopment Authority of Pittsburgh

(ピッツバーグ都市再開発公社)

面談者：Mr. Mulugetta Birru, Executive Director

Mr. Jonathan Raiti, International Specialist

面談日：2003年3月19日

1) URA とは、

ピッツバーグ都市再開発公社、通称 URA は、ACCD (Allegheny Conference on Community Development : アルゲニー・コミュニティー開発会議) による立案とピッツバーグの市議会の承認を得て、1946年に設立されたピッツバーグ市の外郭団体である。

2002年度の年間予算額は、約6,800万ドル、日本円に換算して約70億円である。そのうち約39%はURA独自の公債を発行して市中から資金を調達している。その他、約43%が連邦政府から、約6%が州政府から、約7%が市政府からの財源となっている。

また、近年においては、海外からの企業誘致も積極的に行なっており、現在は日本を含む海外の13の都市に事務所を有している。

2) URA と経済界との関係

URA の 5 人の理事は市長の指名により選ばれることになっているが、過去の理事のメンバーは、市議会議員や地元経済界の幹部などで構成されることが多かった。

また、URA の理事のメンバーの中には、経済団体から構成される ACCD (Allegheny Conference on Community Development : アルゲニー・コミュニティー開発会議) のメンバーも兼任していたため、ACCD のメンバーが公的な機関である URA への参加も公然と行なわれ、経済開発を志向する経済界の意向が、公共政策にも直接的に反映されるよう道筋ができあがった。

このように、良くも悪くも、URA の誕生により、政界と経済界とのパートナーシップをより強固にすることになったと言える。

3) URA と政府との関係

ピッツバーグ市の開発は以下のように行なわれてきた。

まず、州の開発法や市の都市計画に基づいて、開発予定地が指定される。それを受けて、URA が、合法的に収用権を行使し、開発用地を買収したり、老朽化した建物やスラム街をクリアランスしていく。

そして、クリアランスされた土地に、民間のデベロッパーが入ると共に、それに金融機関や生命保険会社などを資金提供し、オフィスビルやアパートなどの建築を行なう。

4) 政界と財界の利害の一致

都市の再開発を成功させることにより、政府においては税収の増加を見込み、経済界においては不動産価値の上昇を見込んでいた。

そのようなことから、ピッツバーグの都市開発においては、政界と財界とが、経済開発を優先されるという利害一致のもとで推し進められてきたと言える。

しかし、その経済的利益は単に目先の短期的な利益の追求ではなく、長期的な視点にたった、コミュニティー全体の利益をも考慮したものであったと評価されている。

5) ピッツバーグの都市開発と URA の役割

ピッツバーグでは、鉄鋼業を中心とする製造業の発展と共に都市開発が行なわれてきた。よって、URA もの当初の役割は、鉄鋼業のインフラを整備することにあつた。

しかし、鉄鋼業の衰退と共に、閉鎖された工場や汚染された工場跡地だけが残され、URA は、その汚染された土地 (ブラウンフィールド) の環境の浄化に力を注ぐことになった。

このブラウンフィールドの浄化には、連邦政府や州政府の資金を活用して積極的に行なった結果、今では、ピッツバーグは、汚染の浄化に関しては、全米でトップクラスの実績を有するようになった。

その後、地元のカーネギーメロン大学やピッツバーグ大学などの有名大学と協力しハイ

テクノロジー産業やバイオテクノロジー産業の育成・強化のためのインフラを整備すると共に、優秀な企業や人材を全米や全世界から誘致し、長期間において、ピッツバーグに住み着いてもらうための生活環境の創造を行なった。その結果、ピッツバーグでは、人口臓器の開発や知的ロボットの開発に関する研究機関や企業が集約するようになりつつある。

その一方で、都市で生活する低所得者のための住宅開発や低金利ローンの提供といったハウジングのデベロプメントやスモールビジネスへの支援も行なっている。また、郊外の住民が都市に来てもらうように、コンベンションセンターやフットボール場などの開発も手がけるようになった。

その結果、ここ数年、ピッツバーグの経済は持続的に成長している。

6) 今日における URA のコミュニティ開発とは

近年、持続的開発ということが求められてきたことから、URA においても、「グリーンビルディング」というコンセプトのもと、環境によい天然素材を使用したり、エネルギーを節約するような設計を心掛けている。

また、住宅施設や商業施設の他、遊歩道やリバーサイドの開発にも力をいれている。現在は、ピッツバーグとワシントン DC を遊歩道で結び、自転車で行けるように開発している。

また、古い建物や歴史的な建造物をリユース（再利用）するために、州政府や地方政府へ働きかけ、古い建物を再利用するオーナーに対しては、固定資産税の優遇措置を設けるようにした。さらに、キーストーンオペチュニティーという、特定の地域に移住した人には、州と市の所得税を一定期間減免する措置も設けた。

URA の事業は、20 人の監査委員により監査・評価されると共に、URA への資金提供者である連邦・州・市政府からも厳しい監査・監視を受けている。さらに近年のいは、マスコミの監視も厳しいなり、特定の利害関係者の利益を優先したり、不効率・不透明に資金を使うこと不可能になっている。

また、都市開発のマスタープランを作成する時点から、市や町の機関に打診し、住民との意見交換の場を設け、住民参加型で開発計画を進めていくことが求められている。このプロセスは、時には多くの時間がかかり、いらいらすることもあるが、URA だけが開発の責任を負うのげはなく、住民も開発の責任を負っているということを理解してもらうには必要不可欠なプロセスと認識している。

23-6. アルゲニー・コミュニティ開発会議

訪問先：ACCD=Allegheny Conference on Community Development

(アルゲニー・コミュニティ開発会議)

面談者：Mr. Bill Flanagan, Chief Communication Officer

面談日：2003 年 3 月 19 日

1) ACCD とは、

アルゲニー・コミュニティー開発会議、通称 ACCD は、1944 年に設立された、アルゲニー地区の経済的活性化に向けた開発を志向する企業セクターを代表する民間団体である。意思決定機関である理事会は、45 人の地元も優良企業の幹部を中心に構成されており、年に 6 回の理事会が行なわれている。その理事のうち 15 人がディレクティブ・コミッティーとして実務を担っている。

ACCD には、以下の関連組織を有している。

- ・ Pittsburgh Regional Alliance (ピッツバーグ地域同盟) というマーケティングを行なう組織、
- ・ Greater Pittsburgh Chamber of Commerce (グレートピッツバーグ商工会議所)、というアドボカシーを行なう組織、
- ・ Pennsylvania Economy League Western Division (ペンシルバニア経済同友会・西部支部) という調査研究を行なう組織。

そして、その 4 つの組織のアンブレラ組織として、

- ・ Allegheny Conference Regional Investors Council (アルゲニー会議地域投資家協議会) があり、各組織に対して、助言を行なうと共に、情報や経営資源の提供を行なっている。

2) 民間企業のイニシアティブ

ACCD は、企業部門の幹部が中心になって設立された NPO である。ACCD の設立当初の仕事は、ピッツバーグの煤煙や汚水を浄化すると共に公園等を整備し、住み良いまちづくりを進めることにあった。それらの行動は、コーポレートリーダーシップ、コーポレートシチズンシップという経営哲学のもとに行なわれていたが、個々の企業の利益を無視していたわけでもなく、公共の利益と自己の利益とは共存できるという心情の元に行なわれていた。また、近年においては、地元への新規企業の誘致や新規の投資家の募集（インベスターリレーションシップ）にも力を入れている。

コミュニティー開発は、ヨーロッパ諸国においては、政府がイニシアティブを發揮して行なわれることが多いが、アメリカでは、民間がイニシアティブを發揮し、政府はそれを制度面や税制面で支援するといった形で実施されることが多い。よって、米国では、民間と政府とのパートナーシップが、コミュニティー開発を行う上で大切になる。

3) ACCD と政府との関係

政府からは、コミュニティー開発や社会問題に関する調査・研究の依頼（委託）がある。

また、ACCD の役員も政府機関の役員としても参加しており、人的な交流も行なわれている。一方、ACCD 側から、都市開発や公害対策等の法律を制定してもらうため、連邦議会や州議会などに対して働きかけ（ロビー活動）を行なうこともある。

政府がコミュニティー開発を行なう場合、政治的な地域優先主義や政府機関の管轄（縄張り）意識が強いため、広域なコミュニティー開発が出来なくなることがある。よって、ピッツバーグ近郊においても、フットボール場や野球場が近隣に重複して設立されたり、河川や水道の整備が局地的にしか行なわれないという問題も生じている。よって、非政府組織として、民間（企業やNPO）が、そのボーダーを越えてコミュニティー開発のイニシアティブをとることが求められている。

4) ACCD と NPO

ACCD 自体、IRS（国税庁）の認定を受けた慈善団体（501(c)3）である。しかし、ACCD は、慈善団体であることから、ロビー活動が制限される。よって、関連組織の Greater Pittsburgh Chamber of Commerce（グレーターピッツバーグ商工会議所）が、他の（501(c)6）という免税団体として登録し、ロビー活動を行なっている。その他にも、ACCD が基金を出して設立した NPO もあれば、活動資金を援助している NPO もあり、様々な NPO との関係が構築されている。

ACCD に代表されるように、ピッツバーグのコミュニティー開発のユニークな点は、ACCD といった、NPO が中心に組織化されて、それに付随する形で、政府機関や商工会議所が NPO 等をサポートしている点である。他の州では、政府機関や商工会議所がイニシアティブをとり、それに付随する形で NPO が活動している。

NPO には、ストックオプションや年金制度が未整備であることから、優秀な学生は民間企業に行く傾向が強いことは確かだ。しかし、ここピッツバーグは、米国でも 3 番目に財団がある地域でもあり、それらの財団からの基金が、NPO 等へのシードマネーとして投入されており、NPO 等での雇用も他の地域に比べて増加している。また、近年、コミュニティーリーダーとして、または、コミュニティープレイヤーとして、経済界や政府関係者との関係を構築しながら、NPO で活動することを望む者も出てきている。

また、以前は、投資をして配当（リターン）を求めるだけだったが投資家が、最近では、市民団体やコミュニティーに寄付や投資をすると共に、理事等の立場でその事業に参加し、より積極的にコミュニティーに係わることを望む（ソーシャル・ベンチャー・フィランソロフィーを有した）新たな投資家も増えている。

23-7. イースト・リバティー開発会社 —コミュニティー開発会社—

訪問先：ELDI= East Liberty Development, Inc.

— Community Development Corporation: CDC—

（イースト・リバティー開発会社 —コミュニティー開発会社—）

面談者：Mr. Kendall E. Pelling, Development Officer

面談日：2003年3月20日

1) ELDI とは、

East Liberty Development, Inc (ELDI) のミッションは、イースト・リバティー地域の活性化を促進することである。また、コミュニティのステイクホルダーが協働する中で、ELDI は、プランニング、アドボカシー、イメージ・ビルディング、そしてインベストメントにおいてリーダーシップを発揮することで、積極的な変化の触媒体 (catalyst : 変化を促進するきっかけとなるもの) としての活動することである。

ELDI は以下のことを目的としている。

- ・ビジネスを維持すること、イースト・リバティー地域にビジネスを誘致すること、既存のビジネスの拡大を支援すること、そして、新規事業の創造の援助を通して起業活動を奨励すること。
- ・公共道路とリクリエーション地帯を改善すると共に、私有財産を民間セクターと政府セクターが全てのレベルにおける協同作業を通して改善すること。
- ・犯罪防止イニシアティブを通して公共の安全を促進すること。
- ・イースト・リバティー地域の生活の質を改善すること、コミュニティの組織化と開放と近隣間のコミュニケーションを通して、計画の過程においてコミュニティ全体を盛り込むこと。
- ・イースト・リバティーの住民の安定化を支援するために、住宅地域の人並みで、手ごろな持ち家と賃貸住宅の提供を促進すること、空家を保全し改築すること、そして、個人やコミュニティ団体にテクニカルアシスタンスを行なうことにより中・低所得者へ住宅取得の機会を提供すること。
- ・住宅、就職、教育、崇拜そして文化的豊かさを向上する機会を提供している、多様価値を尊重するコミュニティとしてのイースト・リバティーの良いイメージを促進すること。

2) イースト・リバティーという地域

数十年前まで、イースト・リバティーは、ペンシルバニア州で 3 番目に大きな商業地区であった。しかし、その繁栄は長くは続かず、住民や商業施設が近隣や郊外に移転し始める。さらに、イースト・リバティー地区の中心部において、商業施設や住宅の所有者とその賃借人との間及び高齢者と青年者との間において、その軋轢が深まり、人種的・経済的变化が生じた。その結果、イースト・リバティー地区の中心部の活気が失われ、商店街のシャッターは下りたままの人通りの少ない歩道だけが残った。しかし、近年においては、地元の CDC (下記 4 参照) 等が中心となり、居住地域の再開発や商業施設の誘致などを積極的に行ない、ピッツバーグ近郊でも、再開発が成功している地域として注目されている。

3) Action Steps

以下のアクションステップが、地域のリーダーシップと Department of City Planning

(ピッツバーグ市都市計画部)、Pittsburgh Partnership for Neighborhood Development (PPND：近隣開発のためのピッツバーグ・パートナーシップ)、Urban Redevelopment Authority of Pittsburgh (URA：ピッツバーグ都市再開発公社)、Department of Housing and Urban Development (HUD：連邦政府住宅都市開発省) 及び民間企業等のパートナーシップとをコーディネートするにより実施された。

- ①以前は、低所得者だけがまとまって住んでいた住宅地区を、多様な所得階層の住民が混在する住宅地区に再開発する。
- ②一定地域の再開発とオーナーシップを保証し、高品質の住替住宅を提供する。
- ③手ごろな価格でケアサービスが継続的に提供される高齢者用住宅を、ケアマネジメント会社との共同作業により開発する。
- ④住宅の改良や美化等を含む近隣住民の安定化プログラムを実施し、メイン通りを集中的に目に見える形で活性化の証を提供する。
- ⑤州や市との共同作業で、道路の白線や横断歩道等を延長したり継ぎ足したりして、元通りに戻す戦略の描く。

4) CDC (Community Development Corporation) としての役割

CDC (Community Development Corporation) とは、コミュニティー開発会社等と日本語で訳されている。CDC は、各地方政府からの公共事業のひとつであるコミュニティー活動事業を受託する、近隣住民が組織した非営利団体であり、アメリカの各地で広く存在しており、の主な活動財源は、連邦政府や地方政府の財源に他、ACCD や民間の財団から供給されている。

CDC の基本的な目的は、広く地域活動を支援すること、具体的には、マイノリティーや高齢者の生活をサポート、近隣住民の住宅・商業施設の建設・改良、小規模事業者のための産業振興などにあり、アドボカシー機関の目的と本質的な差異はない。また、CDC は、市政府とコミュニティーとの媒介的な位置に立って、コミュニティー開発において重要な役割を果たすことになる。

ELDI は、ピッツバーグを代表する CDC であり、地域開発に関する数多くの成功実績を有している。近年における成功事例として、全米のチェーンストアである、オーガニック・健康生鮮食品店を誘致したというものがある。この事業では、670 万ドル (約 8 億円) を投入し、当地域で約 150 人の新規雇用を創出し、周辺地域からの集客を促進した。

5) 他の組織との関係

ELDI は、Department of City Planning (ピッツバーグ市都市計画部)、Pittsburgh Partnership for Neighborhood Development (PPND：近隣開発のためのピッツバーグ・パートナーシップ)、Urban Redevelopment Authority of Pittsburgh (URA：ピッツバーグ

都市再開発公社) の他、民間の建築事務所・コンサルタント会社等数多くの民間系及び政府系の組織から財政的な支援やテクニカルアシスタンスを受けている。

6) Next Step

イースト・リバティを活性化するために、より幅広い草の根レベルの地域リーダーが参画する、East Liberty Community Council (イースト・リバティコミュニティ協議会) を設立することを提案している。

そのために、ELDI は、以下のことを行なう必要がある。

- ・プランニングの過程においける参加者を集めること
- ・住宅とビジネス開発の重点戦略を策定すること
- ・当協議会の設立に近隣のステイクホルダーを引き込むこと
- ・当協議会を組織化するための設立発起人を収集すること

23-8. ピッツバーグ大学・社会都市調査研究センター

訪問先：UCSUR=University of Pittsburgh Center for Social Urban Research

(ピッツバーグ大学・社会都市調査研究センター)

面談者：Ms. Sabina E. Deitrick, PhD, COPC Co-director

面談日：2003年3月20日

1) UCSUR とは、

University of Pittsburgh Center for Social Urban Research (UCSUR) は、基礎的及び高度社会・行動科学に関する情報資料を提供するために、ピッツバーグ大学により 1942 年に創設された。

学際的な実地調査や協働の活動の中心 (HUB) として、児童・青少年・家族、地域経済分析・予想、高齢化に伴う精神的な社会インパクト、国際関係、環境資源の維持管理といった地域社会の社会的・経済的課題に関するリサーチ・アジェンダを基礎とする。

ピッツバーグ大学と連邦・州・地方政府やコミュニティや財団の代表者によって構成され教職員が、調査研究・教育・課外活動の結合を通して、複雑な問題を効果的に解決するために協力して従事している。

2) 活動領域

UCSUR では、一流の調査研究をコンピュータ化されたデータ処理基盤を維持管理することを基礎的な役割としつつ、以下のような領域において支援を行なっている。

- ・ サンプル・デザイン
- ・ 質問表の開発
- ・ 面接及びデータ収集
- ・ データ管理
- ・ 調査データの統計的分析
- ・ 報告書の作成と報告

その他以下のような付随的な調査能力を有する。

- ・ 地域経済分析、計量経済予測、インパクト・モデリングといった複合システムのモデリング
- ・ 地理情報システム及びマッピング
- ・ 政策分析及びプログラム評価
- ・ 国勢調査や他の政府データといった二次データの取得と維持管理

3) プログラム

UCSUR では、現在の政策課題や教職員の関心に応じて、地方や国レベルの以下のような学際的な調査研究プログラムを開発する。

・ 都市・地方分析 (Urban and Regional Analysis)

都市・地方の学際的分析を促進する。この学際的な調査研究は、地域・全国・国際レベルにおいて、経済・社会の変化の結果や原因を究明、公共政策の決定の分析的根拠の向上、政策の代替案の評価の援助といった課題に言及する。

・ 老人学 (Gerontology)

高齢化の学際的研究において、キャタリスト (Catalyst: 変化を促進するもの) コーディネーターとして行動する。それは、コミュニケーションや提案書製作の援助及び、調査・訓練・高齢者関連のクリニックサービスのための情報中心地としての運営を行なう。高齢化問題の観点から心理社会学や福祉政策に焦点を当てると同時に、教職員は、老化予防トレーニング (Gerontology Training)、高齢者の疫学的研究、基礎認知科学調査 (Basic Cognitive Science Research) にも積極的に関与する。

・ 環境的決定支援 (Environmental Decision Support)

環境資源管理決定支援 (Environmental Resource Management Decision Support) といった地域のニーズに応えるため、データの融合とモデリング (Data Integration and Modeling) のためのツールである、地理情報システム (Geographic Information

Systems) を使って、複合的な環境問題に、自然科学、社会科学、技術工学といった観点から焦点を当てる。

・ジェネレーション・トゥゲザー (Generations Together)

異世代間プログラムに関する開発、トレーニング、評価、調査研究、テクニカルサポート、情報の普及を行なうと共に、異世代間の多様な分野で活動する専門家を配置する。

・チャイルド・デベロプメント事務所 (Office of Child Development)

児童・青少年・家族に関する教育プログラムと学際的調査研究を促進する。また、学際的で多様な機関の、教育・調査・サービスデモンストレーション・プログラム評価を実施すると共にそれらを活性化する。さらに、需要評価調査・背景情報・政策分析を提供する。そして、児童・青少年・家族に関する専門的情報と調査研究の普及を行う。

4) Community Outreach Partnership Center (COPC)

COPC は、HUD (U.S. Department of Housing and Urban Development : 連邦政府住宅都市開発省) からの 3 年間の助成金を受けて 2000 年に設立され、コミュニティーの再構築のための効果的なパートナーシップの開発と持続を目的としている。COPC は、ピッツバーグ大学の一機関で、UCSUR が主に研究活動を行なうのに対して、この COPC は主にコミュニティーにおける、キャパシティービルディング (能力開発)、コミュニティービルディング (地域開発)、サービスラーニング (奉仕学習) を提供している。

このように、UCSUR の学際的プログラムと、COPC の実践的プログラムが複合的に抵抗されることにより、民間 (NPO 等) のコミュニティー再開発能力が向上すると共に、当機関を通して、市民と行政と企業との人と情報の交流が促進され、その結果として、3 者間の対等なパートナーシップが形成されることになる。

5) 研究者としてのピッツバーグの再開発に関する評価

ピッツバーグの都市再生については、「成功した」というより、現時点も試行錯誤しながら進行中であるというのが正しい表現である。また、ピッツバーグ全体の再開発がうまくいっているわけでもなく、各地域間の開発格差も生じている。これまで、個々のプロジェクトの評価は、行なわれてきたが、プロジェクト全体の評価はなされていない。

URA や ACCD は、いまだに、経済的成長 (利益) を重視・優先しているため、都市の再開発よりも、郊外の開発に魅力を感じているようである。また、組織の運営に関しても、もまだまだトップダウン・官僚的などころがあり、問題がないわけではない。

ピッツバーグの都市・産業の再生には、これまで強力な政治的パワーを有してきた労働組合と、国内外の過酷な競争に直面している製造業の経営者との労使関係の再構築も課題となる。

<付記>

その他の現地での面会者及び調査協力者：

- Ms. Peng Ito, Associate Professor, Department of Sociology (社会学部助教授) : University of Toronto (トロント大学)
- トロント・ダラーを扱っているセント・ローレンス・マーケットの店主の方々
- Ms. Yoko Tai Lee (建築士) : Tai Lee architects PC (タイ・リー建築事務所)
- Ms. Etsuko Yashiki Good, Translator (通訳) : Japan Business Center (日本ビジネスセンター)

訪問団体 (面会者)：

- COVO = Coalition of Ontario Volunteer Organizations (オンタリオ・ボランティア団体連合会) : Ms. Joan M. Christensen, Executive Director
- United Way (ユナイテッドウェイ = 共同募金会) : Mr. Dan Clement, Director, Special Programs & New Initiatives, Ms. Colette Murphy, Director, Priorities & Planning Allocations & Community Services
- Tai Lee architects PC (タイ・リー建築事務所) : Ms. Yoko Tai Lee (建築士)
- PPND = Pittsburgh Partnership for Neighborhood Development (近隣開発のためのピッツバーグ・パートナーシップ) : Ms. Sarah Dielenman Perry, Real Estate Program Officer, Mr. Randy J. Krakoff, C.P.A, Financial Officer
- URA = Urban Redevelopment Authority of Pittsburgh (ピッツバーグ都市再開発公社) : Mr. Mulugetta Birru, Executive Director, Mr. Jonathan Raiti, International Specialist
- ACCD = Allegheny Conference on Community Development (アルゲニー・コミュニティー開発会議) : Mr. Bill Flanagan, Chief Communication Officer
- ELDI = East Liberty Development, Inc. (CDC = Community Development Corporation) (イースト・リバティー開発会社 (コミュニティー開発会社)) : Mr. Kendall E. Pelling, Development Officer
- University of Pittsburgh Center for Social Urban Research (ピッツバーグ大学・社会都市調査研究センター) : Ms. Sabina E. Deitrick, PhD, COPC Co-director
- COPC = Community Outreach Partnership Center

<参考資料>

“Building on Strength Improving Governance and Accountability in Canada’s Voluntary Sector (Final Report)” : Panel on Accountability and Governance in the

Voluntary Sector, February 1999.

“The Ontario Voluntary Forum Growing Our Future (Abridged Report)” : the Volunteer Centre of Hamilton & District, September 1998.

“Suburban Strategy Multi—Agency Partnership Project” -Partnership Workbook- : United Way of Greater Toronto, April 2002.

“Charting the Territory of Nonprofit Boards (Special Report)” : Harvard Business Review, January—February 1989.

“Better Boards: Essentials for Improving the Performance of Nonprofit Organization Boards of Directors : Vice Murray, Director, Voluntary Sector Management Program, York University, 1994.

“A Commitment To Care” -Community Support Services for Seniors- : United Way of Greater Toronto, November 2001.

“The Way Ahead—United Way’s Priority Setting Process (A Report Card)” : United Way of Greater Toronto, February 2002.

“2002 United Way—Directory of Services” : United Way of Greater Toronto, 2002.

「第1回地域通貨国際会議 in Kuriyama 報告書」: 第1回地域通貨国際会議 in Kuriyama 実行委員会、2002年12月発行

Urban Redevelopment Authority of Pittsburgh 2001 Annual Report.

“Vision of East Liberty” East Liberty Inc., 1999.

“Pittsburgh Economic Quarterly Fall 2001” University of Pittsburgh Center for Social Urban Research, 2001.

Pittsburgh Redevelopment News Vol.2 No.1, Winter 2003, Urban Redevelopment Authority of Pittsburgh, 2003.

Toronto Dollar のパンフレット

Coalition of Ontario Volunteer Organizations のパンフレット

United Way のパンフレット

Pittsburgh Regional Alliance のパンフレット

Allegheny Conference のパンフレット

University of Pittsburgh Center for Social Urban Research のパンフレット

<参考ウェブサイト>

<http://www.covo.on.ca/> COVO=Coalition of Ontario Volunteer Organizations

<http://www.vsi-isbc.ca/> Volunteer Sector Initiative

<http://www.unitedway.ca/english/> United Way of Canada

<http://www.ppnd.org/> PPND=Pittsburgh Partnership for Neighborhood Development

<http://www.ura.org/> Urban Redevelopment Authority of Pittsburgh

http://www.accdpel.org/01_01.asp Allegheny Conference on Community Development

<http://www.pittsburgh-region.org/public/cfm/homepage/> Pittsburgh Regional Alliance

<http://trfn.clpgh.org/eldi/> East Liberty Development, Inc.

<http://www.ucsur.pitt.edu/> University of Pittsburgh Center for Social Urban Research

<http://www7.ocn.ne.jp/^cda/usa/cdc-pittsburgh.html> Community Design Center of Pittsburgh

《会員数》
 ・正会員.....38名
 ・学生会員.....5名
 ・本人会員.....22名
 ・賛同会員.....(28名) 団体
 個人.../105名

7月3日現在

おかゆの会
 2003.7.10
 NO.1
 発行所 西田啓子

★ご挨拶

4月18日の「おかゆの会設立総会」には、子どもとかわりの深い各種関係機関の方々、学生ホラニア、親御さんたち25名が参加しました。その後、「子どもが生まれてきてよかった」と思い、家族が「この子を授けてよかった」と思い、周りの人々が「この子に出会えてよかった」と思えるような環境を共に築いていきたいと思います。7月3日現在、正会員38名、学生会員5名、賛同会員105名と2団体が入会して下さりました。御理解御支援いただきました皆様、心から御礼申し上げます。また、本人会員の入会は22名あり、「子ども広場」の開設を心待ちにしております。



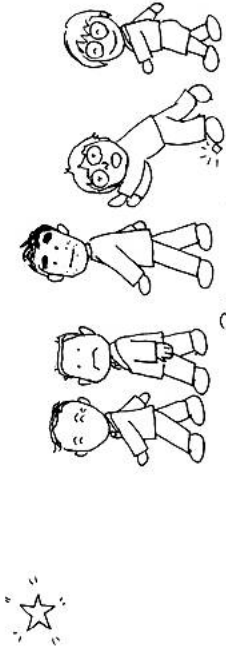
6月21日の「子ども広場」には、子どもと大人48名が集まって火田(仕事に汗を流し、看板作りをしたり、共に遊んで子どもも大人も楽しい時間を過ごしました。「おかゆの会」の活動広場として、「まぐ、び、まぐ」研究所を貸して下さった幕別町教育委員会様、火田様、貸して下さった芥林様にあらためて御礼申し上げます。「おかゆの会」の活動を通して子どもたちが、生き生きとした夢と希望をもった人生を送れるような環境を築いていきたいと思っております。皆様、の温かい御支援御指導を

— 1 —
 「おかゆの会」代表 大前克男

「おかゆの会」設立までのこと

自分の居場所や 生き生きとした活動をやる場所を探している子どもたちに、できることから始めたい... 今までのそんな思いが一挙に膨らみ4月に「おかゆの会」が設立されました。そのきっかけから 設立までの経過を振り返ってみてみたいと思います。

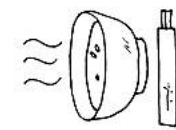
そもそも「おかゆの会」の設立のきっかけは、昨年の7月に芦別にある 星槎国際高等学校へ 今回会の呼びかけの中心となつた5名が視察に行つたことでした。この高校は 広域性の通信制高校で かつて不登校や引きこもりを経験していたり、「障がい」があるために 周囲に理解されずに過ごしてきた人たちが集う高校でした。幸い視察当日は 生徒さんと先生方が 生き生きと活動する場面に 出会うことができました。活動を見ながら そこに行き着くまでの 生徒さん、先生方の道のりを思うと 胸が詰まる思いがしました。そして校長先生との話の中で「こんな字があるのを知っていますか? にんべんに膏と書いて『膏』 これを『いく』又は『かゆ』と読むんですよ...」



— 2 —

…人を育てる営み…そんなイメージを広げるいい字だねえ…視察の帰りの道中で話は盛り上がり、幕別にリ帰ったら“おかの会”をやって、お粥でも食べながら話を語り、出来ることから始めたよね…そんな会話が実は「おかの会」の始まりだったのです。

あくる日教育委員会より活動会場として「幕別町まっくぜ、まっく研究所」が紹介されました。その建物とその家庭的な空間、寮田気を見た時「おかの会」の活動イメージが一層膨らんでいったのでした。そこは近く



初めて 多人数で集まった
10月の話し合いには夕飯が出てしかも、それはお粥でした。

に百年記念ホール、スポーツセンター、パークゴルフ場、そして広い芝生の大地が広がっています。これこそ長年子ども

もにかかわってきた保護者や関係者が探していた理想の場所だったのです。そして当初5名だった呼びかけ人も、話し合いを重ねる度に保護者や関係者の輪が広がり、本格的な会として発足するまでには、幕別町内、近隣地域から総勢20数名のスタッフがそろっていました。

また会が正式に立ち上がるまでも、12月、1月・2月・3月と毎月1回子どもたちを集めてのクリスマス会、子ども広場を計画し開催してきました。毎回「まっくぜ、まっく研究所」には子どもたち

保護者、スタッフ、ボランティア学生が30名～50名集い、楽しく過ごることができ、今後の活動への足がかりをつけることができました。

そして毎月の話し合いの中で、会の発足に向けて「趣意書」今後の活動」「会則」を作り上げていきました。当初は文面の中に「不登校」や「障がい」という文字が含まれていましたが私たちの思いは、「子どもたち」「育ち合う」「個性」「夢」「希望」「願い」というキーワードに凝縮されていきました。そしてたどり着いたのが今回皆さんにお配りした「趣意書」です。私たちの思いを一杯詰めこんだ文章に、今一度、目を通していただけたら幸いです。4月から本格的な会としてスタートしたわけですが、当面は月1回の子ども広場の開催と、役員会・学習会を軸に活動を展開していきたいと思えます。また、この地域で長年人と交流が広がってきた「会」「団体」が沢山あるのたと思えます。私たちも共に歩みながら理解と支援の輪も広げ、数年後「おかの会」で共に過ごしてきた子どもたちが地域の中心で生き生きと活動している姿を原負いながら活動をしたいと思えます。今後皆様にも様々な面で支援をお願います。皆様もあろうかと思いますが、どうぞよろしくお願います。

会の趣旨に賛同していただけたことに感謝を込めて、この会報を送ります。（北川）

★これまでの活動

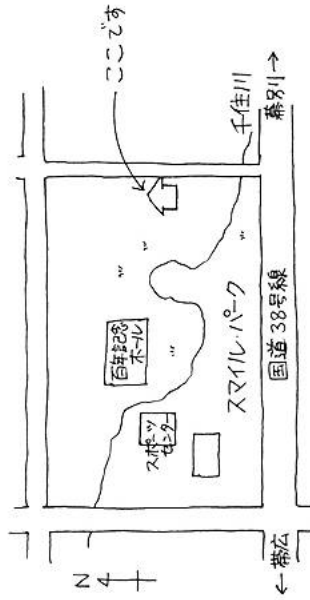
2002. 7月16日 屋越高校視察
 9月9日 '会'の設立に向けた1回目の話し合い 4名
 9月30日 2回目の話し合い 7名
 10月18日 3回目の話し合い 17名
 11月8日 4回目の話し合い 21名
 11月20日 学生ボランティアとの打ち合わせ
 12月16日 5回目の話し合い
 12月21日 クリスマス会(一人ずつケークのデコレーションと帽子作り)
 2003. 1月8日 子ども広場
 1月18日 修習会(佐々木浩治さん講演「支援費と私、3木あいと私」)
 2月1日 子ども広場(豆まき...大きな鬼が2匹も来た)
 2月14日 6回目の話し合い
 3月8日 子ども広場
 3月28日 7回目の話し合い
 4月18日 (設立総会)
 5月10日 たかほしペン ひだまりコンサート参加
 5月22日 第1回役員会
 5月24日 茶さんに会いさつ(種いも、とうもろこし花壇2)
 6月9日 第2回役員会
 6月11日 花の苗植え
 6月21日 子ども広場(芋田仕事...大根種まき、かぼちゃ植え、番瓜作り)
 7月3日 会報編集会議

★ありがとうございます・お世話になります!!

「おかげの会」ではこの5月から芋田仕事にも取り組んでいます。その芋田は100坪ほどあり「まっぐざ・まっく研究所」のすぐ近くで、花の栽培をしている農家の茶^みさんが貸して下さっています。茶さんにはそれだけでなく、畑を耕して頂いたり、用意が間に合わなかったとうきびの苗を頂いたり、栽培方法を指導して頂いたりたくさんお世話になりました。会の活動も応援して頂いています。「まっぐざ・まっく研究所」の庭を食^たべている花の苗も茶さんから頂いたものです。」

- 5 -

★まっぐざ・まっく研究所



まっぐざ・まっく研究所は、もとは民家で、それを町が買い上げて所有しています。大きな三角屋根、白い壁の建物で、もともとが民家なので当然ですがアウトホームな雰囲気が入り易いのです。ここを、町で使用していない時も選んでお借りし、活動の場所に使っています。

★スタッフ 自己紹介



北川 和博

幕別町内で教員をして4年目になります。地域の子どもたちが生き生きと活動できる拠点づくりをしていけたらと思います。応援して下さいネ。



時森 貴子

幕別中学校で看護教諭をしています。来た人みんなが笑顔で帰って行くような活動をすすめていきたいと思っています。ご支援ご協力をよろしくお願ひいたします。

- 6 -

<付録>

「おかゆの会」設立趣意書

様々な理由から、周囲との関係の中でつまづきやすい子どもたちが生き生きと活動する拠点をさがせずいたり、自分の居場所や行き場所を見失っていたりする状況が見られます。また、地域の中で子どもたちが集い、育ち合う環境が年々減少しているという現状もあります。

このような状況を少しでも改善し、「子どもたちに生きていくための糧となるような居場所づくりや活動を展開したい」という願いは、子どもたちを育てている保護者の方々や日ごろ子どもたちと接している関係者の方々の方々の多くが「長年抱えてきた夢や希望ではないでしょうか。

様々な個性があるために生き生きと活動する場所が「限定されたことを、同じ時代を生きていく大人としてしっかりと受け止め、周囲の方々の理解が深まるような活動」と平行して、今困っている子どもたちに大人として今何ができるのかというところに目を向けていくことが重要なことと私たちは考えています。

子どもたちがこれから生き生きとした夢と希望を叶えた人生を送れるよう、環境を保障していくことは私たちの責任であり、原真いでもありません。子どもたちが「生まれきてよかった」と思い、家族が「この子を授けてよかった」と思い、周りの人々が「この子に出会えてよかった」と思えるような環境を共に築いていきませんか。

2003年2月28日

-8-

「おかゆの会」準備委員会

★ 今後の予定

8月2日(土)～3日(日) サマーカーンプ

8月30日(土) 子ども広場

9月 視察研修旅行(貸しバス利用)

10月 子ども広場

11月 子ども広場

12月 クリスマス会

1月 冬休み子ども広場

2月 節分・豆まき

3月 子ども広場

上記の他に、保護者・関係者の集いとして、「横浜先生との子育て談話」や「学習会」「講演会」などを言画しています。

★ その他

◎ スタッフ募集中

子ども連、青年連と一緒に活動して下さる方を探しています。

◎ ご家庭で使わなくなった次のものを探しています。

パソコン、プリンター、ビデオデッキ

<連絡先>

白人小 北川 56-2004 (3時半以降にお願いします)

幕別中 時森 54-2356

-7-

民生委員・児童委員の役割と研修に関するアンケート

北星学園大学社会福祉学部杉岡研究室

1. 民生委員を引き受けられた当時について伺います。

(1) 民生委員になる前に、あなたはどのような活動をしていましたか。あてはまるものすべてに○をしてください。

1. 町内会役員 2. PTA役員 3. 青少年関係育成委員 4. スポーツ指導
5. 警察協力団体 6. 子ども会 7. 保母司 8. ボランティア団体 9. その他 ()

(2) あなたが民生委員に推薦された理由は何だったと思いますか。

1. 町内会・自治会等の役員をしていたから 2. 福祉関係の仕事をしていてから
3. 福祉活動に参加していたから 4. 地域での居住年数が長いから
5. 社会福祉の勉強をしたから 6. 家族が民生委員をしていたから
7. PTA活動や地域活動をしていてから 8. その他 ()

(3) 民生委員を引き受けられた時のお気持ちは、下のどれに近いですか。

1. やってみたいと思った 2. 推薦されたので引き受けた
3. 断られたのが仕方なく引き受けた 4. その他 ()

⇒①上で 1 やってみたいと思った に○をした方のみに伺います。なぜやってみたいと思ったのですか。あてはまるものすべてに○を付けて下さい。

1. 以前から民生委員をやってみようと思ったから
2. 地域のために役立ちたいと思ったから 3. 社会福祉問題に関心があったから
4. 困っている人を助けたいと思ったから 5. やりがいがあると思ったから
6. 生きがいになると思ったから 7. ボランティア活動をやりたいたと思ったから
8. 名譽なことなのでやってみようと思ったから 9. その他 ()

(4) あなたは民生委員になった時、民生委員活動に必要とされる社会福祉の知識や相談の技術または経験などをお持ちでしたか。

1. 十分持っていた 2. ある程度持っていた 3. 少しは持っていた
4. ほとんど持っていなかった

2. 主に、民生委員を引き受けた直後のことをお伺いします。

(1) 委嘱後の説明会や新任研修では、活動を進めていく上で必要な知識等を得られましたか。

1. 十分に得られた 2. 少しは得られた 3. ほとんど得られなかった
4. どちらともいえない 5. その他 ()

(2) 委嘱後の説明会や新任研修を受けた後、民生委員活動についてどう感じましたか。

1. 自分にはできる 2. 何とかできそうだ 3. やってみるしかない 4. 難しい
5. どちらともいえない 6. その他 ()

⇒①上で 4 難しい に○をした方のみに伺います。難しいことに対してどう思っていましたか。

1. 先輩委員や事務局などに教えてもらえばいい 2. 少しずつできればいので焦らない
3. 素人なので難しいことを期待されても困る 4. どちらともいえない
5. その他 ()

(3) 民生委員委嘱後の説明や新任研修を受けた時、民生委員活動の中心は何だと思われましたか。

1. 行政、関係機関や施設等への協力活動 2. 相談・訪問活動 3. 調査活動
4. 地域づくりの活動 5. その他 ()

(4) 新任の頃、民生委員はまわりの住民からどのように評価されているかと思っていましたか。

1. とても評価されている 2. ある程度評価されている 3. あまり評価されていない
4. まったく評価されていない 5. どちらともいえない
6. その他 ()

(5) 担当地区の前任の民生委員（退任者）から引継ぎを受けましたか。

1. 受けた 2. 受けない 3. その他 ()

3. 現在までの活動についてお伺いします。

(1) 民生委員の仕事でだいたい理解できたと思ったのは、委嘱後のどの位だった頃でしたか。

1. 一年以内 2. 三年以内 3. 二期目 4. 三期目以降 5. その他 ()

(2) 民生委員の仕事を理解するのに一番役に立ったことは何だったでしょうか。

1. 新任研修や説明会 2. 前任者からの引継ぎ 3. 先輩委員からの助言
4. 実際の自分の活動 5. 新任以降に受けた研修 6. 機関紙などの情報
7. 関係機関等の説明 8. 単位民生協の会合 9. その他 ()

(3) 民生委員の活動を行う時に、お手本になるような民生委員はいましたか。

1. いた 2. いない 3. どちらともいえない 4. その他 ()

⇒ 1. いた と答えた方のみ伺います。その民生委員はどのようなところが良かったのですか。

(4) 民生委員になってから日常的に気を配っていることは何ですか。あてはまるものすべてに○を付けてください。

1. 近隣の人々との会話 2. 役所や学校等の関係機関への協力
3. 福祉関連情報の収集や勉強 4. 民生委員仲間との交流 5. 児童や高齢者等への声かけ
6. その他 ()

(5) 現在、民生委員活動の中で重要なものは、次のうち何だと思えますか。

1. 行政や関係機関や施設等への協力活動 2. 相談・訪問活動 3. 調査活動
4. 地域づくりの活動 5. その他 ()

(6) 民生委員の組織は次のどの意見に近いと思えますか。

1. 行政や関係機関等への協力機関 2. 独自の活動を行う自主的な団体
3. どちらともいえない 4. その他 ()

(7) 民生委員にとって、もっとも近い存在だと思うのは次のうちどれですか。

1. 住民 2. 社会福祉協議会 3. 行政 4. 町内会や自治会
5. その他 ()

(8) 民生委員を引き受けたことが、あなた個人の生活の負担になったことはありませんか。

1. ある 2. ない 3. その他 ()

⇒ 上で 1 ある と答えた方のみ伺います。

① どのような負担になりましたか。あてはまるものすべてに○を付けてください。

1. 仕事 2. 家事 3. 育児 4. 家庭生活 5. 趣味
6. 他の社会貢献等の活動 7. 交友関係 8. その他 ()

② 負担になってしまったことに対して、どうしようと思いましたが。

1. 民生委員を優先 2. 民生委員活動以外のことを優先
3. どちらとも決められずにいた 4. その他 ()

(9) 民生委員を引き受けて後悔したことがありますか。

1. ある 2. ない 3. どちらともいえない 4. その他 ()

⇒ 1 ある と答えた方のみ伺います。後悔した内容を差し支えなければご記入ください。

(10) 町内会役員やその他の地域活動などを行っていた方で、民生委員を引き受けてから面方を兼ねるのが難しいとお感じになる経験がありましたか。

1. ある 2. ない 3. 地域活動は以前からしていなかった
4. その他 ()

⇒ 上で 1 ある と答えた方のみ伺います。

① どんな時に難しいとお感じになりましたか。差し支えなければご記入ください。

(11) あなたは民生委員として地域づくりの活動（例：子育てグループの発足、高齢者のミニマインサービスの開催など）を行ったことがありますか。

1. ある 2. ない 3. その他 ()

(12) 現在、民生委員はまわりの住民からどのように評価されていると思っていますか。

1. とても評価されている 2. ある程度評価されている 3. あまり評価されていない
4. まったく評価されていない 5. どちらともいえない 6. その他 ()

(13) 民生委員をやっている、否定的な反応を返されたことはありませんか。

1. ある 2. ない 3. その他 ()

⇒ 上で 1 ある と答えた方のみ伺います。どんな時に否定的な反応が返ってきましたか。差し支えなければ、ご記入ください。

(14) 現在、あなたは民生委員をやっている良かったと思っていますか。

1. 良かったと思う 2. 良くなかったと思う 3. どちらともいえない
4. その他 ()

(15) 民生委員活動の苦勞は何によって報われると思えますか。

1. 住民からの感謝 2. 関係機関等からの感謝や励まし 3. 活動費の支給 4. 表彰
自分の満足感 6. その他 ()

(16) あなたがかわっているものは何ですか。あてはまるものすべてに○を付けてください。

- 1. すこやか倶楽部
- 2. 福祉の推進センター
- 3. 行政の福祉委員等
- 4. 単位町内会役員・委員
- 5. 町内会連合会役員
- 6. 心配ごと相談所
- 7. 施設等のオンズバースン
- 8. 地域福祉生活支援センターの生活支援員
- 9. その他 ()

4 相談援助活動について伺います。

(1) 民生委員活動の中心が相談援助活動だと言われていることに対してどう思いますか。

- 1. 当然だと思う
- 2. 当然とは思わない
- 3. どちらとも言えない
- 4. その他 ()

(2) 「民生委員には相談援助活動は難しいのではないか」という意見に対してどう思いますか。

- 1. 難しいことはない
- 2. 難しいと思う
- 3. どちらとも言えない
- 4. その他 ()

(3) あなたは民生委員として、これまでに相談援助活動を経験したことがありますか。

- 1. ある
- 2. ない
- 3. その他 ()

⇒上で 1 ある と答えた方の方に、下の①～④まで伺います。

①あなたが行ったことがある相談援助活動の内容を教えてください。

- 1. 見守り活動
- 2. 友愛訪問
- 3. 困りごとが起きた時の相談者への情報提供
- 4. 困りごとに関する話し相手
- 5. サービスを利用するための連絡や関係機関への同行
- 6. 状況の変化への調整や対処行動
- 7. 家族への連絡や話し合い
- 8. 関係機関への情報提供
- 9. サービスの使い勝手の確認
- 10. 関係機関との話し合い
- 11. 関係機関からの情報収集
- 12. その他 ()

②相談援助活動を行った時に、不安を感じたことがありますか。

- 1. ある
- 2. ない
- 3. その他 ()

⇒ 1 ある と答えた方の方に伺います。

③その時の不安について、以下の中からあてはまるものすべてに○を付けてください。

- 1. 相談援助活動が初めてだったから
- 2. 相談援助のための知識がなかったから
- 3. 何をすればよいかわからなかったから
- 4. 助言してくれる人がいなかったから
- 5. 関係機関や担当部署の人を知らなかったから
- 6. 相手が難しい方だったから
- 7. 難しい問題だったから
- 8. プライバシーにかかわるから
- 9. 相手に関する情報がほとんどなかったから
- 10. 先方がいつも留守だったから
- 11. どこまで聞ければいいかわからなかったから
- 12. その他 ()

④差し支えなければ、不安を感じた相談援助の内容を教えてください。

③相談援助活動を行って、感謝されたことはありますか。

- 1. ある
- 2. ない
- 3. その他 ()

⇒上で 1 ある と答えた方の方に伺います。

④—1 誰に感謝されましたか。あてはまるものすべてに○を付けてください。

- 1. 本人
- 2. 本人の家族や親戚
- 3. その他の相談援助の依頼者
- 4. 関係機関の職員
- 5. その他 ()

④—2 それはどのような相談援助の内容でしたか。差し支えなければご記入ください。

④あなたが行った相談援助活動は、だから依頼されましたか。これまでに行ったことのある相談の依頼主としてあてはまるものすべてに○を付けてください。

- 1. 本人
- 2. その方の家族や親戚
- 3. その方の友人
- 4. 近隣住民
- 5. 福祉事務所
- 6. 社会福祉協議会
- 7. 町内会などの住民団体
- 8. ボランティア団体
- 9. 老人クラブ
- 10. 保育所・幼稚園、学校
- 11. 児童相談所
- 12. 保健所
- 13. 病院
- 14. 障害者団体
- 15. 施設（高齢者・障害者・児童等）
- 16. 介護保険事業者
- 17. 在宅介護支援センター
- 18. その他 ()

⑤相談援助活動を行った時に、あなたに助言をしてくれた人はいましたか。

- 1. いた
- 2. いなかった
- 3. その他 ()

⇒⑤—1 上で 1 いた と答えた方の方に伺います。それは誰でしたか。

- 1. 民生委員
- 2. 民間担当者
- 3. 社会福祉協議会職員
- 4. 福祉事務所職員
- 5. その他 ()

⑥相談援助活動を行う際に、社会福祉の相談機関や施設にいる社会福祉の専門職から助言を受けたことがありますか。

- 1. ある
- 2. ない
- 3. その他 ()

⇒⑥—1 ある と答えた方の方に伺います。それはどこに所属する専門職でしたか。これまでに助言を受けたことのある人すべてに○を付けてください。

- 1. 児童相談所
- 2. 在宅介護支援センター
- 3. 障害者関係団体
- 4. 福祉事務所
- 5. 病院
- 6. 社会福祉協議会
- 7. 施設（高齢者・障害者・児童等）
- 8. その他 ()

⑧相談援助活動を行う際によく連携するのほどこですか、上位3つを番号でご記入ください。

1. 児童相談所 2. 在宅介護支援センター 3. 障害者関係団体 4. 福祉事務所
5. 病院 6. 社会福祉協議会 7. 施設（高齢者・障害者・児童等）
8. その他（ ）

1位 2位 3位

⑨相談援助活動を行った際に、こちらから関係機関に対して情報提供や依頼・連絡をしたのに、その後、報告や連絡をもらえなかったということがありましたか。

1. あった 2. なかった 3. その他（ ）

⇒ 1 あった と答えただけの方にのみ伺います。

⑩-1 それほどの機関でしたか。そのような経験をされた関係機関、すべてに○を付けてください。

1. 児童相談所 2. 在宅介護支援センター 3. 障害者関係団体
4. 福祉事務所 5. 病院 6. 社会福祉協議会
7. 施設（高齢者・障害者・児童等） 8. その他（ ）

⑪-2 その時、どう感じになりましたか。

1. 先方からこちらに連絡がほしかった 2. こちらから連絡をすればよかった
3. その他（ ）

⑫-3 その時、連絡がなかったことで、困ったことは何ですか。

1. 相談していた住民と話しづらくなった
2. その後の状況がわからず動きがとれなかった
3. 情報提供だけを期待されているのだとやる気を失った
4. 関係機関との協力がわからなくなった
5. その他（ ）

⑬これまでに関係機関と連携をした相談援助活動で、役割分担をきちんと行ったり、進め方について打ち合わせをした経験はありますか。

1. ある 2. ない 3. その他（ ）

⇒⑭-1 1 ある と答えただけの方にのみ伺います。それはどこでしたか。そうした経験がある機関すべてに○を付けてください。

1. 児童相談所 2. 在宅介護支援センター 3. 障害者関係団体
4. 福祉事務所 5. 病院 6. 社会福祉協議会
7. 施設（高齢者・障害者・児童等） 8. その他（ ）

⑭相談援助活動を行った時に、先輩や仲間の民生委員から「やりすぎだ」「そこまでやる必要はない」というようなことを指摘された経験はありましたか。

1. ある 2. ない 3. その他（ ）

⇒⑮-1 1 ある と答えただけの方にのみ伺います。差し支えなければご記入ください。

一ここからは、すべての方にお答えいただく設問です

(4)下記の枠内のように、担当地区の住民から相談を受けた場合に、次にあなたはどうしますか。

一人暮らしの高齢者 A さん（72歳）の隣に住む住民から相談が寄せられた。A さんはこれまで身寄りがいない方なのに、最近少し服装が乱れたりしていて様子が悪い心配だという内容だった。A さんは健康で、特に福祉のサービスを受けてはいなかった。A さんと面談はあったが、少々難しい方だと思っていた。

⇒あなたは最初どのような対応をしますか。

1. まず関係機関に連絡する 2. とにかく A さんの家に行ってみる 3. その他（ ）

(5) 相談援助活動を行うための支援態勢に関して、下記のことにお答えください。

⑯あなたの単位民児協で実施しているものはありますか。あてはまるものすべてに○を付けて下さい。

1. 先輩委員からの助言など民生委員同士の支えあい 2. 民児協でのケース検討会の開催
3. 相談の専門職から助言を受けられる態勢 4. 相談技術や知識が得られる研修
5. 得意分野の民生委員との頻数担当制 6. 実施していない 7. その他（ ）

⇒⑰-1 (6以外の方に、あなたが経験したこと、あてはまるものすべてに○を付けて下さい。

1. 先輩委員からの助言等民生委員同士の支えあい 2. 民児協でのケース検討会の開催
3. 相談の専門職から助言を受けられる態勢 4. 相談技術や知識が得られる研修
5. 得意分野の民生委員との頻数担当制 6. その他（ ）

⑱民生委員が相談援助活動を行うには、どのような条件が整えられていると思いますか。あてはまるものすべてに○を付けて下さい。

1. 先輩委員からの助言など民生委員同士の支えあい 2. 民児協でのケース検討会の開催
3. 相談の専門職から助言を受けられる態勢 4. 相談技術や知識が得られる研修
5. 得意分野の民生委員との頻数担当制 6. その他（ ）

(6)これまでに相談援助を依頼されたのに応じることができなかったという経験はありましたか。

1. ある 2. ない 3. その他（ ）

⇒⑲上で 1 ある と答えただけの方にのみ伺います。その時、できなかった理由は何でしたか。

1. 仕事の都合 2. 家庭の事情 3. 自分の健康問題 4. 問題の難しさ
5. 不安 6. 民生委員のやるべきことではないと感じたため 7. その他（ ）

(7) 民生委員に対して、相談援助活動を期待していると思うのはどこですか。期待していると思われるところ上位3つを記入ください。

- | | | |
|---------------|-------------|-------------------------------|
| 1. 行政 | 2. 社会福祉協議会 | 3. 地域住民 (高齢者、障害者、子ども)の親などを含む) |
| 4. 町内会などの住民団体 | 5. ボランティア団体 | 6. 老人クラブ |
| 7. 保育所・幼稚園、学校 | 8. 児童相談所 | 9. 保健所 |
| 10. 病院 | 11. 障害者団体 | 12. 施設 (高齢者・障害者・児童等) |
| 13. 介護保険事業者 | 14. 福祉事務所 | 15. 在宅介護支援センター |
| 16. その他 () | | |

1位 2位 3位

⇒①民生委員にもっとも期待されている内容は、次のうちどれだと思いますか。

1. 困りごとを抱える人の発見と連絡 2. 相談援助活動の協働相手
3. 関係機関が依頼したい時の協力者 5. 友愛訪問などの担い手 6. その他 ()

(8) 「民生委員が専門職ではない」ことを気にしていると思う人はいいますか。当てはまるものすべてに○を付けてください。

1. 住民 2. 関係機関 3. 民生委員自身 4. その他 ()

(9) 相談援助活動の中で、大切にすべきことは何だと思いますか。二番大切なと思うものに○を付けてください。

1. 関係機関と連絡をすること 2. 相手の話に耳を傾けること 3. 守秘義務
4. 近隣の住民から苦情を言われないようにすること 5. 適切な助言をすること
6. あまり踏み込まないようにすること 7. その他 ()

★さいごに、あなたご自身のことについてお尋ねします。該当するものに○を付けてください。

1. 性別	1. 男	2. 女					
2. 年齢	1. 30歳以下	2. 30～39歳	3. 40～49歳	4. 50～59歳	5. 60～64歳	6. 65～69歳	7. 70歳以上
3. 民生委員経験年数	1. 3年未満	2. 3年～6年未満	3. 6年～9年未満	4. 9年～15年未満	5. 15年～20年未満	6. 20年～30年未満	7. 30年以上

4. 職業	職業の有無	1. 有	2. 無
	職業がある人のお答えください。民生委員を引き受ける前後に分けてお尋ねします。 ※引き受ける前後とも職業が同じ場合も、(1)(2)両方とも○を付けてください。		
(1) 民生委員を引き受ける前の職業	1. 専門的職業 (医師、技術者、教員など) 2. 管理的職業 (会社、団体役員および管理職) 3. 事務的職業 (会社員、公務員などの事務一般) 4. 販売・サービス的職業 (小売店、飲食店、保険代理人、販売店員など) 5. 保安的職業 (警備員、自衛隊員、警察官など) 6. 技能労働者 (技術工、装置等の操作技術職など) 7. 農林漁業従事者 8. 無職・主婦・その他 ()		
(2) 引き受けた後の職業	1. 専門的職業 (医師、技術者、教員など) 2. 管理的職業 (会社、団体役員および管理職) 3. 事務的職業 (会社員、公務員などの事務一般) 4. 販売・サービス的職業 (小売店、飲食店、保険代理人、販売店員など) 5. 保安的職業 (警備員、自衛隊員、警察官など) 6. 技能労働者 (技術工、装置等の操作技術職など) 7. 農林漁業従事者 8. 無職・主婦・その他 ()		

★民生委員活動やその他、何かご意見やご感想がありましたらご記入をお願いします。

貴重な時間をご協力いただきありがとうございます。恐縮ですが、返信用封筒にて **12月10日**までに返送をお願いします。

資料編 ～ 民生委員・児童委員アンケート集計表

調査票1ページ

1(1) 民生委員になる前の活動(M.A.)

	町内会役員	PTA役員	青少年関係育成委員	スポーツ指導	警察協力団体	子ども会	保護司	ボランティア団体	その他	回答者数
-60	85	76	22	10	2	32	1	29	19	138
	61.6	55.1	15.9	7.2	1.4	23.2	0.7	21.0	13.8	
60-64	93	52	18	7	4	13	3	27	24	134
	69.4	38.8	13.4	5.2	3.0	9.7	2.2	20.1	17.9	
65-69	133	48	19	9	9	5.1	2.2	18.0	34	178
	74.7	27.0	10.7	5.1	5.1	5.1	2.2	18.0	19.1	
70-	98	29	15	6	6	8	2	15	17	122
	80.3	23.8	12.3	4.9	4.9	6.6	1.6	12.3	13.9	
計	409	205	74	32	21	62	10	103	94	572
	71.5	35.8	12.9	5.6	3.7	10.8	1.7	18.0	16.4	

注)表のみかた

年齢階層 ↓	町内会役員	回答数
-60	85	85
	61.6	61.6
60-64	93	93
	69.4	69.4
65-69	133	133
	74.7	74.7
70-	98	98
	80.3	80.3
計	409	409
	71.5	71.5

←選択肢は一部語句を省略したものがあ
←回答数
←有効回答に占める割合

1(2) 推薦された理由(M.A.)

	町内会自治会役員	福祉関係の仕事	福祉活動に参加	居住年数長い	福祉勉強した	家族が民生委員	PTA活動をしてい	その他	回答者数
-60	60	10	12	45	3	10	41	14	144
	41.7	6.9	8.3	31.3	2.1	6.9	28.5	9.7	
60-64	69	5	15	65	5	4	25	16	141
	48.9	3.5	10.6	46.1	3.5	2.8	17.7	11.3	
65-69	111	16	17	66	0	7	20	22	185
	60.0	8.6	9.2	35.7	0.0	3.8	10.8	11.9	
70-	85	14	8	43	0	4	16	11	127
	66.9	11.0	6.3	33.9	0.0	3.1	12.6	8.7	
計	325	45	52	219	8	25	102	63	597
	54.4	7.5	8.7	36.7	1.3	4.2	17.1	10.6	

1(3) 引き受けられたときの気持ち

	やってみたいよう	推薦されたので	仕方なく	その他	合計
-60	25	63	50	6	144
	17.4	43.8	34.7	4.2	100.0
60-64	28	78	32	3	141
	19.9	55.3	22.7	2.1	100.0
65-69	36	103	38	5	182
	19.8	56.6	20.9	2.7	100.0
70-	27	69	28	3	127
	21.3	54.3	22.0	2.4	100.0
計	116	313	148	17	594
	19.5	52.7	24.9	2.9	100.0

1(3) 副問 なぜやってみたいと思ったか(M.A.)

	以前から地域のため	福祉問題に関心	困っている人を助け	やりがいがある	生きがいになる	ボランティア	名誉なこと	その他	回答者数
-60	2	19	6	6	5	4	1	3	29
	6.9	65.5	20.7	20.7	17.2	13.8	3.4	10.3	
60-64	2	22	7	7	7	14	1	0	34
	5.9	64.7	20.6	20.6	20.6	41.2	2.9	0.0	
65-69	2	36	15	14	8	16	3	3	44
	4.5	81.8	34.1	31.8	18.2	36.4	6.8	6.8	
70-	2	29	10	6	7	9	1	2	36
	5.6	80.6	27.8	16.7	19.4	25.0	2.8	5.6	
計	8	106	38	33	27	43	6	8	143
	5.6	74.1	26.6	23.1	18.9	30.1	4.2	5.6	

1(4) 社会福祉の知識や相談技術の有無

	十分持っていた	ある程度持っていた	少し持っていた	ほとんど持っていなかった	合計
-60	1	17	49	77	144
	0.7	11.8	34.0	53.5	100.0
60-64	1	25	43	74	143
	0.7	17.5	30.1	51.7	100.0
65-69	3	43	63	77	186
	1.6	23.1	33.9	41.4	100.0
70-	5	31	40	53	129
	3.9	24.0	31.0	41.1	100.0
計	10	116	195	281	602
	1.7	19.3	32.4	46.7	100.0

調査票2ページ

2(1)委嘱後の説明会や新任研修で必要な知識が得られたか

	十分にえられた	少しはえられた	ほとんど得られなかった	どちらともいえない	その他	合計
-60	8	108	17	8	3	144
	5.6	75.0	11.8	5.6	2.1	100.0
60-64	9	113	10	11	0	143
	6.3	79.0	7.0	7.7	0.0	100.0
65-69	17	137	19	8	4	185
	9.2	74.1	10.3	4.3	2.2	100.0
70-	11	94	12	5	3	125
	8.8	75.2	9.6	4.0	2.4	100.0
計	45	452	58	32	10	597
	7.5	75.7	9.7	5.4	1.7	100.0

2(2)説明会や新任研修後どう感じたか

	自分にはできる	何とかできそう	やってみるしかない	難しい	どちらともいえない	合計
-60	5	45	75	15	3	143
	3.5	31.5	52.4	10.5	2.1	100.0
60-64	12	67	51	10	3	143
	8.4	46.9	35.7	7.0	2.1	100.0
65-69	26	85	62	8	2	183
	14.2	46.4	33.9	4.4	1.1	100.0
70-	25	55	37	5	1	123
	20.3	44.7	30.1	4.1	0.8	100.0
計	68	252	225	38	9	592
	11.5	42.6	38.0	6.4	1.5	100.0

2(2)副問 難しいことに対してどう感じたか

	教えてもらえない	焦らない	期待されても困る	どちらともいえない	その他	合計
-60	9	4	4	0	2	19
	47.4	21.1	21.1	0.0	10.5	100.0
60-64	5	6	4	0	1	16
	31.3	37.5	25.0	0.0	6.3	100.0
65-69	12	5	1	0	1	19
	63.2	26.3	5.3	0.0	5.3	100.0
70-	8	6	1	1	2	18
	44.4	33.3	5.6	5.6	11.1	100.0
計	34	21	10	1	6	72
	47.2	29.2	13.9	1.4	8.3	100.0

2(3)民生委員活動の中心は

	協力活動	相談・訪問活動	調査活動	地域づくりの活動	その他	合計
-60	41	86	0	14	2	143
	28.7	60.1	0.0	9.8	1.4	100.0
60-64	39	84	2	14	2	141
	27.7	59.6	1.4	9.9	1.4	100.0
65-69	59	104	0	19	2	184
	32.1	56.5	0.0	10.3	1.1	100.0
70-	36	79	0	10	1	126
	28.6	62.7	0.0	7.9	0.8	100.0
計	175	353	2	57	7	594
	29.5	59.4	0.3	9.6	1.2	100.0

2(4)まわりの住民からの評価

	とても評価されている	ある程度評価されている	あまり評価されていない	まったく評価されていない	どちらともいえない	その他	合計
-60	3	54	44	7	27	5	140
	2.1	38.6	31.4	5.0	19.3	3.6	100.0
60-64	4	64	46	0	26	1	141
	2.8	45.4	32.6	0.0	18.4	0.7	100.0
65-69	5	99	51	3	22	4	184
	2.7	53.8	27.7	1.6	12.0	2.2	100.0
70-	11	71	25	5	10	3	125
	8.8	56.8	20.0	4.0	8.0	2.4	100.0
計	23	288	166	15	85	13	590
	3.9	48.8	28.1	2.5	14.4	2.2	100.0

2(5)前任者からの引継ぎ

	受けた	受けない	その他	合計
-60	103	28	11	142
	72.5	19.7	7.7	100.0
60-64	102	24	17	143
	71.3	16.8	11.9	100.0
65-69	129	34	20	183
	70.5	18.6	10.9	100.0
70-	72	40	14	126
	57.1	31.7	11.1	100.0
計	406	126	62	594
	68.4	21.2	10.4	100.0

3(1)仕事を理解できた時期

	1年以内	3年以内	2期目	3期目以降	その他	合計
-60	33	50	33	8	14	138
	23.9	36.2	23.9	5.8	10.1	100.0
60-64	32	48	46	7	8	141
	22.7	34.0	32.6	5.0	5.7	100.0
65-69	48	60	53	11	10	182
	26.4	33.0	29.1	6.0	5.5	100.0
70-	28	43	39	14	0	124
	22.6	34.7	31.5	11.3	0.0	100.0
計	141	201	171	40	32	585
	24.1	34.4	29.2	6.8	5.5	100.0

3(2)仕事を理解するのに役立つこと

	新任研修や説明会	前任者からの引き継ぎ	先輩委員からの助言	実際の自分の活動	新任以降に受けた研修	機関紙などの情報	関係機関等の説明	単位民協の会合	その他	合計
-60	19	11	42	43	3	0	1	22	1	142
	13.4	7.7	29.6	30.3	2.1	0.0	0.7	15.5	0.7	100.0
60-64	26	7	43	44	2	1	0	18	2	143
	18.2	4.9	30.1	30.8	1.4	0.7	0.0	12.6	1.4	100.0
65-69	41	11	38	57	4	3	5	24	1	184
	22.3	6.0	20.7	31.0	2.2	1.6	2.7	13.0	0.5	100.0
70-	27	4	18	49	6	0	2	19	1	126
	21.4	3.2	14.3	38.9	4.8	0.0	1.6	15.1	0.8	100.0
計	113	33	141	193	15	4	8	83	5	595
	19.0	5.5	23.7	32.4	2.5	0.7	1.3	13.9	0.8	100.0

調査票3ページ

3(3)手本となる民生委員

	いた	いない	どちらともいえない	その他	合計
-60	59	14	67	1	141
	41.8	9.9	47.5	0.7	100.0
60-64	47	14	81	0	142
	33.1	9.9	57.0	0.0	100.0
65-69	53	35	89	3	180
	29.4	19.4	49.4	1.7	100.0
70-	35	26	62	1	124
	28.2	21.0	50.0	0.8	100.0
計	194	89	299	5	587
	33.0	15.2	50.9	0.9	100.0

3(4)日常的に気を配っていること(M.A.)

	会話	関係機関へ	情報収集	仲間との交際	声かけ	その他	回答者数
-60	95	40	57	93	116	5	144
	66.0	27.8	39.6	64.6	80.6	3.5	
60-64	99	38	78	100	119	7	143
	69.2	26.6	54.5	69.9	83.2	4.9	
65-69	125	48	88	131	151	6	185
	67.6	25.9	47.6	70.8	81.6	3.2	
70-	90	45	57	95	96	7	126
	71.4	35.7	45.2	75.4	76.2	5.6	
計	409	171	280	419	482	25	598
	68.4	28.6	46.8	70.1	80.6	4.2	

3(5)民生委員活動の中で重要なもの

	協力活動	相談・訪問活動	調査活動	地域づくりの活動	合計
-60	21	89	3	30	143
	14.7	62.2	2.1	21.0	100.0
60-64	31	87	0	23	141
	22.0	61.7	0.0	16.3	100.0
65-69	40	107	1	34	182
	22.0	58.8	0.5	18.7	100.0
70-	31	74	1	19	125
	24.8	59.2	0.8	15.2	100.0
計	123	357	5	106	591
	20.8	60.4	0.8	17.9	100.0

3(6)民生委員の組織

	協力機関	自主的な団体	どちらともいえない	その他	合計
-60	104	11	28	0	143
	72.7	7.7	19.6	0.0	100.0
60-64	106	10	21	1	138
	76.8	7.2	15.2	0.7	100.0
65-69	134	23	23	3	183
	73.2	12.6	12.6	1.6	100.0
70-	91	17	14	1	123
	74.0	13.8	11.4	0.8	100.0
計	435	61	86	5	587
	74.1	10.4	14.7	0.9	100.0

3(7)最も近い存在

	住民	社協	行政	町内会や自治会	合計
-60	79	33	10	21	143
	55.2	23.1	7.0	14.7	100.0
60-64	76	37	8	17	138
	55.1	26.8	5.8	12.3	100.0
65-69	87	48	8	37	180
	48.3	26.7	4.4	20.6	100.0
70-	62	28	7	26	123
	50.4	22.8	5.7	21.1	100.0
計	304	146	33	101	584
	52.1	25.0	5.7	17.3	100.0

3(8)個人の生活の負担になったこと

	ある	ない	その他	合計
-60	85	53	5	143
	59.4	37.1	3.5	100.0
60-64	81	59	3	143
	56.6	41.3	2.1	100.0
65-69	89	90	5	184
	48.4	48.9	2.7	100.0
70-	68	54	4	126
	54.0	42.9	3.2	100.0
計	323	256	17	596
	54.2	43.0	2.9	100.0

3(8)副問 どのような負担(MA)

	仕事	家事	育児	家庭生活	趣味	社会貢献	交際関係	その他	回答者数
-60	50	24	2	27	21	18	10	3	86
	58.1	27.9	2.3	31.4	24.4	20.9	11.6	3.5	
60-64	38	17	3	30	33	11	16	11	80
	47.5	21.3	3.8	37.5	41.3	13.8	20.0	13.8	
65-69	36	10	0	22	32	19	11	15	92
	39.1	10.9	0.0	23.9	34.8	20.7	12.0	16.3	
70-	35	13	0	26	29	13	13	7	70
	50.0	18.6	0.0	37.1	41.4	18.6	18.6	10.0	
計	159	64	5	105	115	61	50	36	328
	48.5	19.5	1.5	32.0	35.1	18.6	15.2	11.0	

3(8)副問2 負担になったことに対して

	民生委員 を優先	民生委員 以外を優先	どちらとも 決められず	その他	合計
-60	41	11	23	11	86
	47.7	12.8	26.7	12.8	100.0
60-64	56	5	11	11	83
	67.5	6.0	13.3	13.3	100.0
65-69	65	5	14	12	96
	67.7	5.2	14.6	12.5	100.0
70-	52	6	10	5	73
	71.2	8.2	13.7	6.8	100.0
計	214	27	58	39	338
	63.3	8.0	17.2	11.5	100.0

3(9)後悔したこと

	ある	ない	どちらとも いえない	その他	合計
-60	43	58	41	0	142
	30.3	40.8	28.9	0.0	100.0
60-64	26	72	44	0	142
	18.3	50.7	31.0	0.0	100.0
65-69	24	105	50	2	181
	13.3	58.0	27.6	1.1	100.0
70-	20	80	24	1	125
	16.0	64.0	19.2	0.8	100.0
計	113	315	159	3	590
	19.2	53.4	26.9	0.5	100.0

調査票4ページ

3(10)両方(民生委員・町内会役員等)を兼ねるのが難しい

	ある	ない	以前から していた なかった	その他	合計
-60	25	87	8	6	126
	19.8	69.0	6.3	4.8	100.0
60-64	19	86	14	5	124
	15.3	69.4	11.3	4.0	100.0
65-69	30	116	9	7	162
	18.5	71.6	5.6	4.3	100.0
70-	23	85	5	5	118
	19.5	72.0	4.2	4.2	100.0
計	97	374	36	23	530
	18.3	70.6	6.8	4.3	100.0

3(11)地域づくり活動の経験

	ある	ない	その他	合計
-60	59	79	3	141
	41.8	56.0	2.1	100.0
60-64	71	67	2	140
	50.7	47.9	1.4	100.0
65-69	92	75	7	174
	52.9	43.1	4.0	100.0
70-	75	46	5	126
	59.5	36.5	4.0	100.0
計	297	267	17	581
	51.1	46.0	2.9	100.0

3(12)まわりの住民の評価

	とても評 価されて いる	ある程度 評価され ている	あまり評 価されて いない	まったく 評価され ていない	合計
-60	2	67	37	2	108
	1.9	62.0	34.3	1.9	100.0
60-64	5	78	31	1	115
	4.3	67.8	27.0	0.9	100.0
65-69	6	120	26	0	152
	3.9	78.9	17.1	0.0	100.0
70-	9	94	20	1	124
	7.3	75.8	16.1	0.8	100.0
計	22	359	114	4	499
	4.4	71.9	22.8	0.8	100.0

3(13)否定的反応

	ある	ない	その他	合計
-60	52	88	1	141
	36.9	62.4	0.7	100.0
60-64	40	95	6	141
	28.4	67.4	4.3	100.0
65-69	45	133	0	178
	25.3	74.7	0.0	100.0
70-	31	93	2	126
	24.6	73.8	1.6	100.0
計	168	409	9	586
	28.7	69.8	1.5	100.0

3(14)民生委員をやってよかったと思うか

	よかったと思う	よくなかったと思う	合計
-60	85	2	87
	97.7	2.3	100.0
60-64	87	8	95
	91.6	8.4	100.0
65-69	124	2	126
	98.4	1.6	100.0
70-	101	1	102
	99.0	1.0	100.0
計	397	13	410
	96.8	3.2	100.0

3(15)民生委員の苦勞は何によって報われるか

	住民からの感謝	関係機関からの感謝や励まし	活動費の支給	表彰	自分の満足感	その他	合計
-60	82	5	2	0	45	9	143
	57.3	3.5	1.4	0.0	31.5	6.3	100.0
60-64	79	9	1	0	40	10	139
	56.8	6.5	0.7	0.0	28.8	7.2	100.0
65-69	106	10	1	0	54	8	179
	59.2	5.6	0.6	0.0	30.2	4.5	100.0
70-	79	8	2	2	33	3	127
	62.2	6.3	1.6	1.6	26.0	2.4	100.0
計	346	32	6	2	172	30	588
	58.8	5.4	1.0	0.3	29.3	5.1	100.0

調査票5ページ

3(16)かわわっているもの(M.A)

	すこやか倶楽部	福祉の街推進センター	行政の福祉委員等	町内会役員・委員	町内会役 合役員	町内会連 合役員	心配ごと相談所	オンブズパーソン	地域福祉生活支援	その他	回答者数
-60	16	73	4	66	6	11	8.7	2	6	30	127
	12.6	57.5	3.1	52.0	4.7	8.7	4.7	1.6	4.7	23.6	
60-64	24	87	12	70	26	31	23.7	0	13	21	131
	18.3	66.4	9.2	53.4	19.8	23.7	9.9	0.0	9.9	16.0	
65-69	38	114	23	104	34	43	24.7	2	11	23	174
	21.8	65.5	13.2	59.8	19.5	24.7	6.3	1.1	6.3	13.2	
70-	24	83	19	79	40	43	35.5	1.7	11	16	121
	19.8	68.6	15.7	65.3	33.1	35.5	9.1	1.7	9.1	13.2	
計	102	357	58	319	106	128	128	6	41	90	553
	18.4	64.6	10.5	57.7	19.2	23.1	7.4	1.1	7.4	16.3	

4(1)活動の中心が相談援助活動

	当然だと思う	どちらともいえない	その他	合計
-60	72	19	49	141
	51.1	13.5	34.8	100.0
60-64	71	23	41	135
	52.6	17.0	30.4	100.0
65-69	105	23	46	175
	60.0	13.1	26.3	100.0
70-	94	14	16	125
	75.2	11.2	12.8	100.0
計	342	79	152	576
	59.4	13.7	26.4	100.0

4(2)相談援助活動は難しいとの意見に対して

	難しいとは思わない	難しいと思う	どちらともいえない	その他	合計
-60	21	64	55	1	141
	14.9	45.4	39.0	0.7	100.0
60-64	34	58	43	0	135
	25.2	43.0	31.9	0.0	100.0
65-69	43	76	55	0	174
	24.7	43.7	31.6	0.0	100.0
70-	45	46	31	0	122
	36.9	37.7	25.4	0.0	100.0
計	143	244	184	1	572
	25.0	42.7	32.2	0.2	100.0

4(3)相談援助活動の経験有無

	ある	ない	合計
-60	128	14	142
	90.1	9.9	100.0
60-64	121	17	138
	87.7	12.3	100.0
65-69	151	26	177
	85.3	14.7	100.0
70-	122	3	125
	97.6	2.4	100.0
計	522	60	582
	89.7	10.3	100.0

4(3)①行ったことがある相談援助活動(MA)

	見守り活動	友愛訪問	困りごと相談者	話し相手	同行	調整や対処行動	家族への連絡	関係機関へ情報提供	サービスの使い手	関係機関と話し合い	関係機関	その他	回答者数
-60	71	97	79	85	75	25	50	66	21	53	53	2	128
	55.5	75.8	61.7	66.4	58.6	19.5	39.1	51.6	16.4	41.4	41.4	1.6	100.0
60-64	69	97	79	82	64	23	55	67	12	67	48	3	127
	54.3	76.4	62.2	64.6	50.4	18.1	43.3	52.8	9.4	52.8	37.8	2.4	100.0
65-69	83	115	96	98	77	28	71	80	15	73	48	4	155
	53.5	74.2	61.9	63.2	49.7	18.1	45.8	51.6	9.7	47.1	31.0	2.6	124
70-	61	94	70	79	63	20	46	52	10	60	35	2	124
	49.2	75.8	56.5	63.7	50.8	16.1	37.1	41.9	8.1	48.4	28.2	1.6	100.0
計	284	403	324	344	279	96	222	265	58	253	184	11	534
	53.2	75.5	60.7	64.4	52.2	18.0	41.6	49.6	10.9	47.4	34.5	2.1	100.0

4(3)②不安を感じたことがあるか

	ある	ない	その他	合計
-60	86	41	1	128
	67.2	32.0	0.8	100.0
60-64	59	66	2	127
	46.5	52.0	1.6	100.0
65-69	61	93	3	157
	38.9	59.2	1.9	100.0
70-	46	78	1	125
	36.8	62.4	0.8	100.0
計	252	278	7	537
	46.9	51.8	1.3	100.0

4(3)②そのときの不安(MA)

	初めて	知識なし	何をすれば	助言者なし	関係機関など	話し相手	話し相手	難しい問題	プライバシー	相手の情報なし	先方の情報なし	どこまで	その他	回答者数
-60	39	31	16	3	5	22	20	35	19	8	58	0	88	
	44.3	35.2	18.2	3.4	5.7	25.0	22.7	39.8	21.6	9.1	65.9	0	100.0	
60-64	24	17	14	6	10	10	13	24	18	4	46	1	63	
	38.1	27.0	22.2	9.5	15.9	15.9	20.6	38.1	28.6	6.3	73.0	1.6	100.0	
65-69	23	24	11	3	4	15	21	26	16	6	40	2	67	
	34.3	35.8	16.4	4.5	6.0	22.4	31.3	38.8	23.9	9.0	59.7	3.0	100.0	
70-	18	13	4	1	2	9	11	21	12	7	21	1	44	
	40.9	29.5	9.1	2.3	4.5	20.5	25.0	47.7	27.3	15.9	47.7	2.3	100.0	
計	104	85	45	13	21	56	65	106	65	25	165	4	262	
	39.7	32.4	17.2	5.0	8.0	21.4	24.8	40.5	24.8	9.5	63.0	1.5	100.0	

調査票6ページ

4(3)③感謝されたこと

	ある	ない	その他	合計
-60	108	20	2	130
	83.1	15.4	1.5	100.0
60-64	108	21	2	131
	82.4	16.0	1.5	100.0
65-69	129	35	1	165
	78.2	21.2	0.6	100.0
70-	99	23	3	125
	79.2	18.4	2.4	100.0
計	444	99	8	551
	80.6	18.0	1.5	100.0

4(3)③誰に感謝されたか

	本人	本人の家	その他の依頼者	関係機関	その他	回答者数
-60	87	50	10	19	2	108
	80.6	46.3	9.3	17.6	1.9	107
60-64	91	55	11	19	1	107
	85.0	51.4	10.3	17.8	0.9	131
65-69	104	74	16	19	1	131
	79.4	56.5	12.2	14.5	0.8	100
70-	79	51	20	14	3	100
	79.0	51.0	20.0	14.0	3.0	446
計	361	230	57	71	7	446
	80.9	51.6	12.8	15.9	1.6	100.0

4(3)④誰から依頼(MA)

	本人	本人の家族	本人の友人	近隣住民	福祉事務所	社協	住民団体	ボランティア団体	老人クラブ	保育所幼稚園	児相	保健所	病院	障害者	施設	介護保険事業所	在介	その他	回答者数
-60	100	47	15	47	14	16	16	0	1	7	8	8	7	1	3	1	6	6	130
	76.9	36.2	11.5	36.2	10.8	12.3	12.3	0.0	0.8	5.4	6.2	6.2	5.4	0.8	2.3	0.8	4.6	4.6	
60-64	111	55	11	40	13	29	24	5	2	8	6	2	8	0	5	0	10	4	130
	85.4	42.3	8.5	30.8	10.0	22.3	18.5	3.8	1.5	6.2	4.6	1.5	6.2	0.0	3.8	0.0	7.7	3.1	
65-69	133	73	22	60	23	21	25	5	11	6	1	3	8	1	10	8	16	5	165
	80.6	44.2	13.3	36.4	13.9	12.7	15.2	3.0	6.7	3.6	0.6	1.8	4.8	0.6	6.1	4.8	9.7	3.0	
70-	109	54	15	47	16	29	30	6	14	11	8	7	6	2	8	2	10	0	126
	86.5	42.9	11.9	37.3	12.7	23.0	23.8	4.8	11.1	8.7	6.3	5.6	4.8	1.6	6.3	1.6	7.9	0.0	
計	453	229	63	194	66	95	95	16	28	32	23	20	29	4	26	11	42	15	551
	82.2	41.6	11.4	35.2	12.0	17.2	17.2	2.9	5.1	5.8	4.2	3.6	5.3	0.7	4.7	2.0	7.6	2.7	

4(3)⑤助言者がいたか

	いた	いなかった	その他	合計
-60	99	28	3	130
	76.2	21.5	2.3	100.0
60-64	84	39	7	130
	64.6	30.0	5.4	100.0
65-69	105	52	6	163
	64.4	31.9	3.7	100.0
70-	63	60	2	125
	50.4	48.0	1.6	100.0
計	351	179	18	548
	64.1	32.7	3.3	100.0

4(3)⑥助言者は誰だったか

	民生委員	民児協担当者	社会福祉協議会職員	福祉事務所職員	その他	合計
-60	68	4	10	11	7	100
	68.0	4.0	10.0	11.0	7.0	100.0
60-64	48	8	14	9	7	86
	55.8	9.3	16.3	10.5	8.1	100.0
65-69	56	25	10	12	4	107
	52.3	23.4	9.3	11.2	3.7	100.0
70-	26	11	13	11	3	64
	40.6	17.2	20.3	17.2	4.7	100.0
計	198	48	47	43	21	357
	55.5	13.4	13.2	12.0	5.9	100.0

4(3)⑥専門職からの助言

	ある	ない	合計
-60	64	64	128
	50.0	50.0	100.0
60-64	65	62	127
	51.2	48.8	100.0
65-69	83	76	159
	52.2	47.8	100.0
70-	56	62	118
	47.5	52.5	100.0
計	268	264	532
	50.4	49.6	100.0

4(3)⑥専門職の所属機関(MA)

	児相	在介	障害者関係	福祉事務所	病院	社協	施設	その他	回答者数
-60	9	23	0	19	6	26	7	9	65
	13.8	35.4	0.0	29.2	9.2	40.0	10.8	13.8	
60-64	5	34	0	26	5	39	3	4	66
	7.6	51.5	0.0	39.4	7.6	59.1	4.5	6.1	
65-69	10	39	1	39	7	47	11	8	64
	11.9	46.4	1.2	46.4	8.3	56.0	13.1	9.5	
70-	9	18	1	34	6	32	7	4	59
	15.3	30.5	1.7	57.6	10.2	54.2	11.9	6.8	
計	33	114	2	118	24	144	28	25	274
	12.0	41.6	0.7	43.1	8.8	52.6	10.2	9.1	

調査票7ページ

4(3)⑦連携先1位

	児童相談所	在介	障害者関係団体	福祉事務所	病院	社会福祉協議会	施設	その他	合計
-60	6	21	0	39	0	30	0	14	110
	5.5	19.1	0.0	35.5	0.0	27.3	0.0	12.7	100.0
60-64	8	23	0	38	0	40	0	9	118
	6.8	19.5	0.0	32.2	0.0	33.9	0.0	7.6	100.0
65-69	7	32	1	47	2	47	2	6	143
	4.9	22.4	0.7	32.9	0.7	32.9	1.4	4.2	100.0
70-	7	15	1	42	1	33	2	4	105
	6.7	14.3	1.0	40.0	1.0	31.4	1.9	3.8	100.0
計	28	91	2	166	2	150	4	33	476
	5.9	19.1	0.4	34.9	0.4	31.5	0.8	6.9	100.0

4(3)⑦連携先3位

	児童相談所	在宅介護支援センター	障害者関係団体	福祉事務所	病院	社会福祉協議会	施設	その他	合計
-60	6	19	2	11	9	13	15	7	82
	7.3	23.2	2.4	13.4	11.0	15.9	18.3	8.5	100.0
60-64	9	27	6	11	5	12	20	4	94
	9.6	28.7	6.4	11.7	5.3	12.8	21.3	4.3	100.0
65-69	11	14	2	19	6	20	29	6	107
	10.3	13.1	1.9	17.8	5.6	18.7	27.1	5.6	100.0
70-	10	18	1	9	1	10	22	7	78
	12.8	23.1	1.3	11.5	1.3	12.8	28.2	9.0	100.0
計	36	78	11	50	21	55	86	24	361
	10.0	21.6	3.0	13.9	5.8	15.2	23.8	6.6	100.0

4(3)⑧それ以外の機関が(MA)

	児相	在介	障害者関係団体	福祉事務所	病院	社協	施設	その他	回答者数
-60	4	3	0	11	1	7	0	5	24
	16.7	12.5	0.0	45.8	4.2	29.2	0.0	20.8	
60-64	2	3	1	10	0	6	2	3	17
	11.8	17.6	5.9	58.8	0.0	35.3	11.8	17.6	
65-69	3	2	0	10	7	10	3	6	23
	13.0	8.7	0.0	43.5	8.7	43.5	13.0	26.1	
70-	3	6	1	15	0	13	3	2	24
	12.5	25.0	4.2	62.5	0.0	54.2	12.5	8.3	
計	12	14	2	46	3	36	8	16	88
	13.6	15.9	2.3	52.3	3.4	40.9	9.1	18.2	

4(3)⑦連携先2位

	児童相談所	在介	障害者関係団体	福祉事務所	病院	社会福祉協議会	施設	その他	合計
-60	9	24	0	16	5	28	5	8	95
	9.5	25.3	0.0	16.8	5.3	29.5	5.3	8.4	100.0
60-64	3	20	0	35	2	37	8	4	109
	2.8	18.3	0.0	32.1	1.8	33.9	7.3	3.7	100.0
65-69	5	26	5	25	10	48	7	5	131
	3.8	19.8	3.8	19.1	7.6	36.6	5.3	3.8	100.0
70-	7	16	1	20	8	37	8	1	98
	7.1	16.3	1.0	20.4	8.2	37.8	8.2	1.0	100.0
計	24	86	6	96	25	150	28	18	433
	5.5	19.9	1.4	22.2	5.8	34.6	6.5	4.2	100.0

4(3)⑧報告・連絡をもらえなかった

	あった	なかった	その他	合計
-60	23	100	5	128
	18.0	78.1	3.9	100.0
60-64	17	101	4	122
	13.9	82.8	3.3	100.0
65-69	21	135	1	157
	13.4	86.0	0.6	100.0
70-	23	91	3	117
	19.7	77.8	2.6	100.0
計	84	427	13	524
	16.0	81.5	2.5	100.0

4(3)⑧どう感じたか

	先方から連絡がなかった	こちらから連絡がなかった	その他	合計
-60	15	3	4	22
	68.2	13.6	18.2	100.0
60-64	10	6	2	18
	55.6	33.3	11.1	100.0
65-69	10	8	2	20
	50.0	40.0	10.0	100.0
70-	15	4	2	21
	71.4	19.0	9.5	100.0
計	50	21	10	81
	61.7	25.9	12.3	100.0

4(3)⑧連絡がなかったこと(困ったこと)(MA)

	相談して いた住民 話	その後の 住民 状況	情報提供 だけを期 待	関係機 関の協力方 法	その他	回答者数
-60	4	10	3	6	1	18
	22.2	55.6	16.7	33.3	5.6	
60-64	3	11	1	1	3	16
	18.8	68.8	6.3	6.3	18.8	
65-69	2	7	3	2	3	16
	12.5	43.8	18.8	12.5	18.8	
70-	4	14	4	1	2	19
	21.1	73.7	21.1	5.3	10.5	
計	13	42	11	10	9	69
	18.8	60.9	15.9	14.5	13.0	

4(3)⑨役割分担

	ある	ない	合計
-60	53	70	123
	43.1	56.9	100.0
60-64	54	65	119
	45.4	54.6	100.0
65-69	50	98	148
	33.8	66.2	100.0
70-	58	59	117
	49.6	50.4	100.0
計	215	292	507
	42.4	57.6	100.0

4(3)⑩打ち合わせ経験機関(MA)

	児相	在介	障害者関 係団体	福祉事務 所	病院	社協	施設	その他	回答者数
-60	10	14	0	16	4	20	4	12	53
	18.9	26.4	0.0	30.2	7.5	37.7	7.5	22.6	
60-64	5	17	2	23	3	25	4	10	55
	9.1	30.9	3.6	41.8	5.5	45.5	7.3	18.2	
65-69	7	23	3	24	11	25	13	7	52
	13.5	44.2	5.8	46.2	21.2	48.1	25.0	13.5	
70-	10	19	2	31	6	35	7	5	58
	17.2	32.8	3.4	53.4	10.3	60.3	12.1	8.6	
計	32	73	7	94	24	105	28	34	218
	14.7	33.5	3.2	43.1	11.0	48.2	12.8	15.6	

4(3)⑩指摘された経験

	ある	ない	その他	合計
-60	15	110	4	129
	11.6	85.3	3.1	100.0
60-64	11	110	3	124
	8.9	88.7	2.4	100.0
65-69	8	142	2	152
	5.3	93.4	1.3	100.0
70-	11	108	0	119
	9.2	90.8	0.0	100.0
計	45	470	9	524
	8.6	89.7	1.7	100.0

調査票8ページ

4(4)事例:対応

	まず関係 機関に連 絡する	とにかく Aさんの 家に行っ てみる	その他	合計
-60	8	131	3	142
	5.6	92.3	2.1	100.0
60-64	6	135	1	142
	4.2	95.1	0.7	100.0
65-69	14	170	0	184
	7.6	92.4	0.0	100.0
70-	6	120	2	128
	4.7	93.8	1.6	100.0
計	34	556	6	596
	5.7	93.3	1.0	100.0

4(5)①単位民児協で実施している支援態勢(MA)

	支え	ケース	専門職	研修	複数担当	実施せず	その他	回答者数
-60	112	55	47	47	13	13	1	142
	78.9	38.7	33.1	33.1	9.2	9.2	0.7	
60-64	107	59	51	46	7	8	2	138
	77.5	42.8	37.0	33.3	5.1	5.8	1.4	
65-69	145	99	65	64	17	15	2	179
	81.0	55.3	36.3	35.8	9.5	8.4	1.1	
70-	90	73	41	41	10	11	1	127
	70.9	57.5	32.3	32.3	7.9	8.7	0.8	
計	454	286	204	198	47	47	6	586
	77.5	48.8	34.8	33.8	8.0	8.0	1.0	

4(5)①経験した支援(MA)

	支えあい	ケース検討 討会	専門職の 助言	研修	複数担当 制	その他	回答者数
-60	101	57	38	45	12	0	118
	85.6	48.3	32.2	38.1	10.2	0.0	
60-64	90	48	40	38	5	0	106
	84.9	45.3	37.7	35.8	4.7	0.0	
65-69	121	89	54	56	19	4	140
	86.4	63.6	38.6	40.0	13.6	2.9	
70-	77	61	33	38	12	1	100
	77.0	61.0	33.0	38.0	12.0	1.0	
計	389	255	165	177	48	5	464
	83.8	55.0	35.6	38.1	10.3	1.1	

4(5)②整ってほしい態勢(MA)

	支えあい	ケース検討 討会	専門職の 助言	研修	複数担当 制	その他	回答者数
-60	93	88	98	83	36	1	136
	68.4	64.7	72.1	61.0	26.5	0.7	
60-64	89	72	101	72	34	1	133
	66.9	54.1	75.9	54.1	25.6	0.8	
65-69	135	104	107	84	42	2	171
	78.9	60.8	62.6	49.1	24.6	1.2	
70-	84	89	69	59	26	2	123
	68.3	72.4	56.1	48.0	21.1	1.6	
計	401	353	375	298	138	6	563
	71.2	62.7	66.6	52.9	24.5	1.1	

4(6)①応じられなかった経験の有無

	ある	ない	その他	合計
-60	16	123	3	142
	11.3	86.6	2.1	100.0
60-64	8	128	2	138
	5.8	92.8	1.4	100.0
65-69	13	161	3	177
	7.3	91.0	1.7	100.0
70-	13	113	1	127
	10.2	89.0	0.8	100.0
計	50	525	9	584
	8.6	89.9	1.5	100.0

4(6)②できなかった理由

	仕事の都合	家庭の事情	自分の健康問題	問題の難しさ	やるべきことではないと感じ	その他	合計
-60	1	0	1	6	7	1	16
	6.3	0.0	6.3	37.5	43.8	6.3	100.0
60-64	0	0	0	1	7	0	8
	0.0	0.0	0.0	12.5	87.5	0.0	100.0
65-69	1	1	1	1	10	0	13
	7.7	7.7	0.0	7.7	76.9	0.0	100.0
70-	0	0	1	3	8	0	12
	0.0	0.0	8.3	25.0	66.7	0.0	100.0
計	2	1	2	11	32	1	49
	4.1	2.0	4.1	22.4	65.3	2.0	100.0

調査票9ページ

4(7)期待1位

	行政	社協	地域住民	住民団体	ボランティア団体	老人クラブ	保育所・幼稚園・学校	児童相談所	保健所	病院	障害者団体	施設	介護保険事業者	福祉事務所	在宅介護支援センター	その他	合計
-60	40	17	61	5	1	0	2	1	0	0	0	0	1	2	2	0	132
	30.3	12.9	46.2	3.8	0.8	0.0	1.5	0.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.8	1.5	1.5	0.0	100.0
60-64	43	25	46	7	1	0	0	0	0	0	0	1	0	4	5	0	132
	32.6	18.9	34.8	5.3	0.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.8	0.0	3.0	3.8	0.0	100.0
65-69	49	26	68	9	2	1	0	1	1	1	0	0	0	4	6	0	167
	29.3	15.6	40.7	5.4	1.2	0.6	0.0	0.6	0.6	0.0	0.0	0.0	0.0	2.4	3.6	0.0	100.0
70-	42	22	40	3	1	0	0	0	1	0	0	0	0	8	0	0	117
	35.9	18.8	34.2	2.6	0.9	0.0	0.0	0.0	0.9	0.0	0.0	0.0	0.0	6.8	0.0	0.0	100.0
計	174	90	215	24	5	1	2	2	2	2	0	1	1	18	13	0	548
	31.8	16.4	39.2	4.4	0.9	0.2	0.4	0.4	0.4	0.0	0.0	0.2	0.2	3.3	2.4	0.0	100.0

4(7)期待2位

	行政	社協	地域住民	住民団体	ボランティア団体	老人クラブ	保育所・幼稚園・学校	児童相談所	保健所	病院	障害者団体	施設	介護保険事業者	福祉事務所	在宅介護支援センター	その他	合計
-60	17	40	21	22	0	2	6	3	1	0	0	3	0	6	11	0	132
	12.9	30.3	15.9	16.7	0.0	1.5	4.5	2.3	0.8	0.0	0.0	2.3	0.0	4.5	8.3	0.0	100.0
60-64	12	40	23	18	2	3	3	5	0	0	2	3	1	9	8	1	130
	9.2	30.8	17.7	13.8	1.5	2.3	2.3	3.8	0.0	0.0	1.5	2.3	0.8	6.9	6.2	0.8	100.0
65-69	14	59	34	28	2	2	5	3	0	0	0	2	1	8	9	0	167
	8.4	35.3	20.4	16.8	1.2	1.2	3.0	1.8	0.0	0.0	0.0	1.2	0.6	4.8	5.4	0.0	100.0
70-	11	42	20	17	2	3	0	2	0	0	0	6	2	8	1	0	114
	9.6	36.8	17.5	14.9	1.8	2.6	0.0	1.8	0.0	0.0	0.0	5.3	1.8	7.0	0.9	0.0	100.0
計	54	181	98	85	6	10	14	13	1	0	2	14	4	31	29	1	543
	9.9	33.3	18.0	15.7	1.1	1.8	2.6	2.4	0.2	0.0	0.4	2.6	0.7	5.7	5.3	0.2	100.0

4(7)期待3位

	行政	社協	地域住民	住民団体	ボランティア団体	老人クラブ	保育所・幼稚園・学校	児童相談所	保健所	病院	障害者団体	施設	介護保険事業者	福祉事務所	在宅介護支援センター	その他	合計
-60	14	18	17	19	8	2	4	7	6	1	0	5	3	9	14	0	127
	11.0	14.2	13.4	15.0	6.3	1.6	3.1	5.5	4.7	0.8	0.0	3.9	2.4	7.1	11.0	0.0	100.0
60-64	9	16	29	19	3	7	4	3	0	0	3	4	2	12	19	0	130
	6.9	12.3	22.3	14.6	2.3	5.4	3.1	2.3	0.0	0.0	2.3	3.1	1.5	9.2	14.6	0.0	100.0
65-69	24	19	27	17	5	6	6	5	3	1	1	6	3	21	19	1	164
	14.6	11.6	16.5	10.4	3.0	3.7	3.7	3.0	1.8	0.6	0.6	3.7	1.8	12.8	11.6	0.6	100.0
70-	16	10	23	12	3	9	4	4	0	1	0	3	2	8	16	0	111
	14.4	9.0	20.7	10.8	2.7	8.1	3.6	3.6	0.0	0.9	0.0	2.7	1.8	7.2	14.4	0.0	100.0
計	63	63	96	67	19	24	18	19	9	3	4	18	10	50	68	1	532
	11.8	11.8	18.0	12.6	3.6	4.5	3.4	3.6	1.7	0.6	0.8	3.4	1.9	9.4	12.8	0.2	100.0

4(7)①期待内容

	発見と連絡	協働相手	協力者	担い手	合計
-60	63	18	20	32	133
	47.4	13.5	15.0	24.1	100.0
60-64	72	22	12	27	133
	54.1	16.5	9.0	20.3	100.0
65-69	101	11	31	33	176
	57.4	6.3	17.6	18.8	100.0
70-	67	18	14	22	121
	55.4	14.9	11.6	18.2	100.0
計	303	69	77	114	563
	53.8	12.3	13.7	20.2	100.0

4(8)「専門職ではない」こと気にしている人(MA)

	住民	関係機関	民生委員自身	その他	回答者数
-60	32	16	92	19	117
	27.4	13.7	78.6	16.2	
60-64	34	27	88	19	122
	27.9	22.1	72.1	15.6	
65-69	55	24	121	8	159
	34.6	15.1	76.0	5.0	
70-	28	15	86	6	107
	26.2	14.0	80.4	5.6	
計	149	82	387	52	505
	29.5	16.2	76.6	10.3	

4(9)相談援助活動のなかで大切にすべきこと【一番大切だと思うものを選択】

	関係機関へ連絡すること	相手の話に耳を傾けること	苦情を言われないようにすること	守秘義務	あまり踏み込まない	適切な言葉	その他	合計
-60	19	66	0	53	3	2	1	144
	13.2	45.8	0.0	36.8	2.1	1.4	0.7	100.0
60-64	15	67	0	52	7	0	0	141
	10.6	47.5	0.0	36.9	5.0	0.0	0.0	100.0
65-69	25	72	1	75	4	8	0	185
	13.5	38.9	0.5	40.5	2.2	4.3	0.0	100.0
70-	32	44	0	44	6	2	0	128
	25.0	34.4	0.0	34.4	4.7	1.6	0.0	100.0
計	91	249	1	224	20	12	1	598
	15.2	41.6	0.2	37.5	3.3	2.0	0.2	100.0

フェイスシート

☆性別	男	女	合計
-60	30	114	144
	20.8	79.2	100.0
60-64	46	95	141
	32.6	67.4	100.0
65-69	103	83	186
	55.4	44.6	100.0
70-	87	40	127
	68.5	31.5	100.0
計	266	332	598
	44.5	55.5	100.0

☆経験年数

	-3年	3-6年	6-9年	9-15年	15-20年	20-30年	30年-	合計
-60	39	49	23	28	4	1	0	144
	27.1	34.0	16.0	19.4	2.8	0.7	0.0	100.0
60-64	23	43	30	25	13	9	0	143
	16.1	30.1	21.0	17.5	9.1	6.3	0.0	100.0
65-69	31	42	54	27	21	11	0	186
	16.7	22.6	29.0	14.5	11.3	5.9	0.0	100.0
70-	1	8	27	41	25	21	6	129
	0.8	6.2	20.9	31.8	19.4	16.3	4.7	100.0
計	94	142	134	121	63	42	6	602
	15.6	23.6	22.3	20.1	10.5	7.0	1.0	100.0

☆職業有無

	あり	なし	合計
-60	63	62	125
	50.4	49.6	100.0
60-64	43	78	121
	35.5	64.5	100.0
65-69	43	107	150
	28.7	71.3	100.0
70-	25	73	98
	25.5	74.5	100.0
計	174	320	494
	35.2	64.8	100.0

☆前職

	事務的職業	管理的職業	事務的職業	販売・サービス	保安的職業	技能労働者	農林漁業従事者	無職・主婦・その他	合計
-60	12	10	10	14	0	0	3	47	96
	12.5	10.4	10.4	14.6	0.0	0.0	3.1	49.0	100.0
60-64	10	20	5	12	0	0	2	31	80
	12.5	25.0	6.3	15.0	0.0	0.0	2.5	38.8	100.0
65-69	18	21	20	11	1	2	4	30	107
	16.8	19.6	18.7	10.3	0.9	1.9	3.7	28.0	100.0
70-	14	24	8	9	3	1	0	22	81
	17.3	29.6	9.9	11.1	3.7	1.2	0.0	27.2	100.0
計	54	75	43	46	4	3	9	130	364
	14.8	20.6	11.8	12.6	1.1	0.8	2.5	35.7	100.0

☆後職

	事務的職業	管理的職業	事務的職業	販売・サービス	保安的職業	技能労働者	農林漁業従事者	無職・主婦・その他	合計
-60	11	9	11	19	1	0	2	40	93
	11.8	9.7	11.8	20.4	1.1	0.0	2.2	43.0	100.0
60-64	2	17	7	10	0	1	2	39	78
	2.6	21.8	9.0	12.8	0.0	1.3	2.6	50.0	100.0
65-69	4	15	11	9	1	1	4	55	100
	4.0	15.0	11.0	9.0	1.0	1.0	4.0	55.0	100.0
70-	5	19	4	7	0	1	0	41	77
	6.5	24.7	5.2	9.1	0.0	1.3	0.0	53.2	100.0
計	22	60	33	45	2	3	8	175	348
	6.3	17.2	9.5	12.9	0.6	0.9	2.3	50.3	100.0

平成 14 年度～平成 15 年度科学研究費補助金(基盤研究(B)(2))研究成果報告書
ステイクホルダー理論による公私協働モデルの実証的研究

平成 16 年 3 月発行

北星学園大学 杉岡研究室

〒004-8631 札幌市厚別区大谷地西 2 丁目 3-1

TEL 011-891-2731 FAX 011-894-3690

URL <http://www.ipc.hokusei.ac.jp/~z00106>
