

4

米国福祉系NPOの活動と 日本への示唆

松永有介

福祉サービス分野で、日本のNPO（民間非営利組織）は将来、どれだけの可能性を有しているのだろうか。米国の福祉系NPOのなかには、ボランティアの選別・訓練→活動評価といったステップを経て、ボランティアの自発的な社会貢献意欲を最大限に引き出そうとする団体もある。ボランティアを動員し、サービス利用者のニーズにこたえながら、米国社会をどこまで変えられるか、政府との協働をいかに確保するかなどをめぐって、福祉系NPOは競争を繰り広げる。

この米国方式を、そのまま日本に導入するのは難しいだろう。むしろ、現在の日本の特徴を活かしながら、学生や企業従業員のボランティア参加を支援する環境、NPO間の競争を促す仕組み、退職者とボランティア活動との橋渡しなどを工夫することが必要と思われる。

I 台頭するNPO

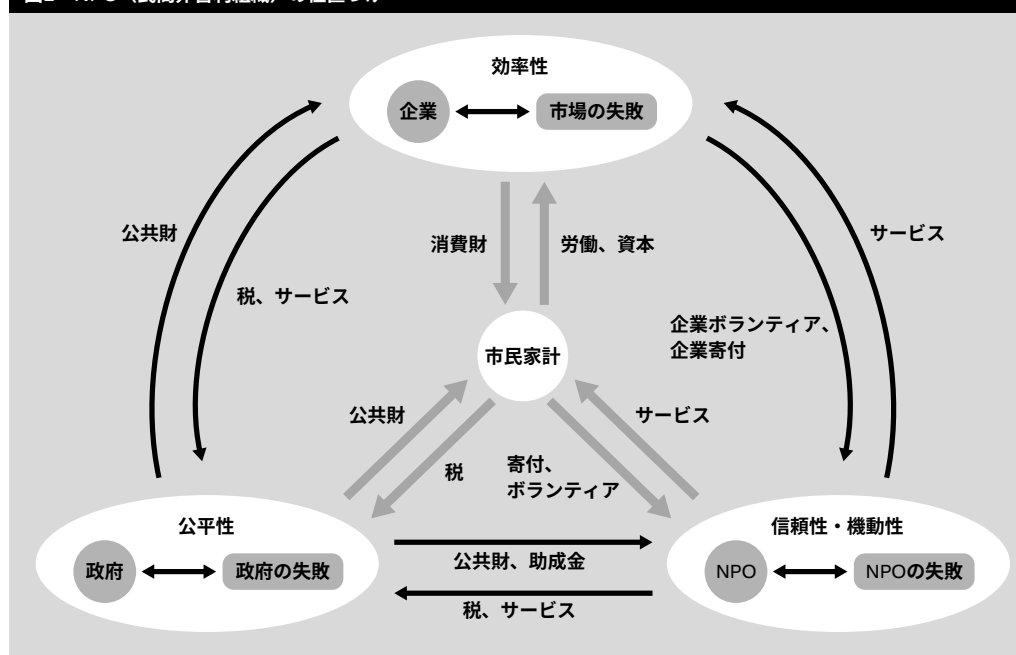
1 NPOの社会的位置づけ

近年、NPO（Non-Profit Organization：民間非営利組織）の活動が世界各国で注目されている。日本では、既存の公益法人制度に加えて、民間の非営利活動の発展を促すことを目的に、「特定非営利活動促進法（NPO法）」が1998年12月に施行された。NPOは、現代社会のなかでどのように位置づけられるのだろうか。

一般に社会は、その構成主体の行動原理や各種の制度によって、市場セクター、政府セクター、非営利セクターに分けて考えることができる。少なくとも、これまでは市場（＝企業）と政府という2つの展開軸で社会が運営されてきた。しかし、そのどちらもが不十分で、失敗をもたらす。

企業は、だれでもいつでもどこでもという公平性、公益性の強い公共財・サービスを提供することができない（経済学でいう市場の失敗）。これを是正するために政府

図1 NPO（民間非営利組織）の位置づけ



が介入するが、その政府も効率的な資源配分ができずに歪みをもたらす。特に、福祉、街づくり、環境保全などへのニーズが量的に拡大し、その内容も地域社会や個人ごとに多様化してくると、厳しい財政難に加え、画一主義原則にとらわれる政府ではとても対応できなくなる（政府の失敗）。

このように、企業と政府だけを展開軸とした社会運営では、展望ある未来像は描けない。そこで、非営利セクターの活動主体NPOが台頭してくる（図1）。しかしNPOも、人々の信頼を失い、機動性を損なう組織運営に陥れば、公益目的を担うことができなくなる（NPOの失敗）。

2 NPOの特徴と可能性への期待

NPOは多種多様だが、少なくとも「組織の理事など役職員に利益を分配せず、自律的に運営されている」という特徴がある。米国ではこれに「公益性を認定され税制優遇を受ける団体」という特徴が加わる。具

体的には、学校法人、医療法人、財団、および個人の自主的な参加・運営による慈善公益団体などがあり、本稿で論じるNPOは慈善公益団体である。

慈善公益団体も、環境保全、街づくり、社会教育の推進、医療・福祉の増進、およびこれら非営利活動の支援など、広範な分野でサービスを提供しており、それぞれが特徴を有している。このうち、福祉分野では、助けを必要とする人々にサービスを提供するだけでなく、人間の愛と相互性、コミュニケーションの活性化によって、社会を変える役割さえも演じようとする。

日本では、2000年4月から介護保険制度が動きだした。介護市場では、既存の社会福祉法人や医療法人だけでなく、民間企業、NPO、各種協同組合など、さまざまなサービス供給主体が競争している。介護保険では扱われない配食、移送、および話し相手などの精神的ケアといった分野では、NPOが地域に密着した住民参加型のサービスを

提供しうる組織として期待されている。

2000年8月現在、すでに2300を超えるNPO法人が誕生し、その約6割が福祉サービス事業を行っているか、あるいは行おうとしている。しかし、その力量は未知数である。財政基盤の整備、サービス担手の確保、組織としてのマネジメント能力など、いずれもこれから試される課題である。

以下では、筆者が1999年10月と2000年2月に、NPO先進国である米国のカリフォルニア州でサービスを展開する福祉系NPOにインタビューした結果に基づき、米国の

NPO活動の一端を紹介したい。米国の非営利セクターの一部を垣間見たにすぎないが、それらは先行事例として日本の将来にいくつかの示唆を与えてくれる。

II 米国のNPOと福祉サービス

1 米国でのNPO

米国では、非営利団体の法人格は、各州法の規定に委ねられており、免税団体かどうかは、連邦のIRC（内国歳入法）が根拠法となっている。

非営利団体に対する課税は、「実質関連性主義」に基づき、収益事業がその団体の活動目的に関連するか否かで判断される。本来事業および関連事業から生じた所得については免税、非関連事業から生じた所得に対しては一般の法人税と同じ税率が課される。関連・非関連の判断基準をめぐっては、課税庁とNPOとの間で論争となることがあり、その場合はIRS（内国歳入庁）内の裁判所に持ち込まれる。

また、寄付金の控除団体に認定されるためには、IRC501(c)(3)団体の条件（宗教、慈善、学術、教育、および児童虐待の防止などを事業目的にするなど）をクリアしなければならない。ここで認められた団体が「米国のNPO」であり、「501(c)(3)団体」とも呼ばれる（表1）。

501(c)(3)団体は、さらにパブリックチャリティ（Public Charities：公益増進団体）とそれ以外のプライベートファンデーション（Private Foundations：私立財団）の2つに分けられる。両者は、寄付税制の扱い方が異なり、パブリックチャリティの方が優遇される（表2）。現在、501(c)(3)団体は全米で約70万団体存在し、そのうち約

表1 IRC（内国歳入法）501条で認定される免税団体

条項	認定される法人・団体の種類	寄付控除
501(c)(1)	議会の立法によって組織化された法人	(有)
501(c)(2)	資産保有目的で設立された法人	無
501(c)(3)	宗教、科学、慈善、芸術、教育、アマチュアスポーツの育成、子供や動物の保護などで活動する法人、コミュニティ基金などの団体	有
501(c)(4)	メンバー限定の福祉団体、市民リーグ、各地の雇用者協会	無
501(c)(5)	労働団体、農業団体	無
501(c)(6)	経済団体、貿易協会、プロフットボール協会	無
501(c)(7)	娯楽・レクリエーションクラブ	無
501(c)(8)	友愛協会	(有)
501(c)(9)	ボランティア従業員の組織	無
501(c)(10)	国内の友愛協会	(有)
501(c)(11)	教員退職基金協会	無
501(c)(12)	共済生命保険協会	無
501(c)(13)	共同墓地会社	有
501(c)(14)	共同信用組合	無
501(c)(15)	保険相互会社（生命保険を除く）	無
501(c)(16)	農業への融資機関	無
501(c)(17)	失業給付補足基金	無
501(c)(18)	1959年以前設立の従業員年金給付基金	無
501(c)(19)	現役・退役軍人団体	有
501(c)(20)	法律サービス団体	無
501(c)(21)	黒肺症症による死亡者・身体障害者基金	無
501(c)(22)	複数雇用者年金基金	無
501(c)(23)	1880年以前設立の退役軍人団体	無
501(c)(24)	退職所得保障法（ERISA）4049条の信託財産	無
501(c)(25)	年金などのための持ち株会社	無
501(d)～(f)	宗教伝道団体、医療協同組合、教育協同組合など	無

注「寄付控除」の欄の（有）は、目的によっては寄付控除が認められるケースがあることを示す

出所）<http://www.law.cornell.edu/uscode/26/501.shtml>（Internal Revenue Codeの中のF-Exempt Organizations）より作成

表2 501(c)(3)団体の寄付控除

項目	団体の種類	パブリックチャリティ	プライベートファンデーション	
			事業型	助成型
個人	寄付金控除	課税所得の50%まで控除	50%まで控除	30%まで控除
	評価性資産	課税所得の30%まで控除	30%まで控除	20%まで控除
法人	寄付金控除	課税所得の10%まで控除	課税所得の10%まで控除	
	評価性資産	課税所得の10%まで控除		

出所) Internal Revenue Service, "Exempt Organizations/Business Master Files" より作成

90%がパブリックチャリティである。

以下の議論に登場する米国の福祉系NPOは、すべてパブリックチャリティである。

2 ボランティア動員力が鍵

福祉サービスは、典型的な労働集約分野の1つである。サービスの担い手をいかに多く集められるか、これがサービス事業者としての存続を大きく左右する。しかし、NPOの財政基盤は必ずしもしっかりしたものではない。

米国でも、福祉系NPOに限っていえば、有給職員を多く抱え込む余裕はない。ちなみに、筆者がインタビューしたNPOの年間予算は、8～2900万ドルと団体ごとに異なっており、それは提供するサービスの違いを反映している。

たとえば、年間2900万ドルの予算規模で運営される「ジュエイッシュ・ホーム・フォー・ジ・エイジド (Jewish Home for the Aged)」(サンフランシスコ) は、1871年に設立されて以来130年の歴史を有し、ユダヤ系高齢者向けの配食や移送サービスを行うとともに、デイケアセンターやショートステイのための施設も有している。その対象も、サンフランシスコ北部に住む65歳以上の高齢者ならだれでもサービスを受けられるというように広範である。

予算の多くは、こうした広範なサービス事業の運営に費やされ、人件費に回せる分は全体の1割程度で、事務局職員の給与で消えてしまう。実際にサービスを担っているのは、300人に及ぶ無償ボランティアの人々である^{注1}。したがって、そのボランティアをどれだけ動員し続けられるかが、サービスの提供を継続するうえで重要な課題となっている。

一方、筆者が訪問したNPOのなかで予算規模が8万ドルと最も小さかったのが「VESTIA (ボランティア・アンド・エマージェンシー・サービシーズ・チーム・イン・アクション: Volunteer & Emergency Services Team in Action)」(カリフォルニア州マルティネス)」である。ここでは、コントラコスタ郡内に住む障害者や高齢者、その家族に対して家事支援サービスを提供するとともに、クリスマスの時期になると、地元の企業や教会から寄付された服やおもちゃ、絵本などを低所得層の子供に配るといったサービスも行っている。

これらすべてのサービスを、ボランティアの動員によってこなしている。VESTIAの事務所や備品などは郡政府から寄付として提供されており、施設サービスも行っていない。唯一の有給職員である事務局長に当たる運営責任者は、郡政府からの出向者

で、その給与は郡が負担している。こうしたことで、予算はプログラムの運営費（通信費、交通費など）を賄う程度の規模で済んでいる。

つまり、医学的治療や障害者の直接ケアのような高度に専門的なサービスを除けば、一般の福祉サービスはボランティアが担っている。そして、ボランティアをどのように動員するかについては、団体によっては厳しい選別や訓練を実施するケースもある（ボランティアの動員については、第三章で詳述する）。

3 自立や社会参加を促すサービスも

米国の福祉系NPOのなかには、サービスが必要になった原因（老化、病気、事故、貧困、先天性など）を問わずに、子供、障害者、高齢者など広範な人々を支援する団体がある。また、サービス利用者が現状を維持できるように支援するだけでなく、将来に向けて一歩でも発展できるように、自立や社会参加を促すケースもある。

たとえば、サンフランシスコ北東地域の住民を対象にサービスを提供している「テレグラフヒル・ネイバーフッド・センター（Telegraph Hill Neighborhood Center）」では、高齢者向けのデイサービス（健康相談、食事サービスなど）、低所得層の2歳半～8歳の幼児（レクリエーション、補習授業）や8～18歳の学童・学生（学校の授業についていけない者を指導）など子供や年少者向けサービス、さらには共働き世帯を対象にした託児サービスと、活動の幅が広い。

同センターでは、移民のために健康、教育、住居、言葉などを支援するサービスも

提供しており、彼らの米国社会への適応も促している。

5歳から60歳代までの幅広い年齢層の知的・身体的障害者のケアをする「ステッピング・ストーンズ・グロース・センター（Stepping Stones, Growth Center）」（カリフォルニア州サンリアンドロ）では、5～22歳の子供や若者を対象に、コミュニティ活動にいかにかかわるかを学ぶためのサービスを提供している。このサービスは、将来、大人として自立するにはどうすべきかを障害者各自が学ぶものであり、授業の遅れを補ったりするものとは次元が異なる。

障害者の多くは、従来、「保護された（Sheltered）」施設内で働き、社会と隔離されることが多かった。しかし、同センターでは、障害者も一定のリスクをとって施設外の普通の場所で働くべきだという考えから、職業訓練・斡旋プログラムも実践している。職業斡旋で就職が決まってからも、職場には同センターからジョブコーチという指導員を一定期間派遣し、障害者の仕事をぶりを見守って自立を支援する。

低所得層の高齢者を対象にデイケアサービスを提供している「ノース・アンド・サウス・マーケット・アダルト・デイ・ヘルス（North & South Market Adult Day Health）」では、高齢者の社会参加や社会貢献を促すプログラム「フォスター・グラントペアレント・シニアコンパニオン」を実践している。デイケアサービスを受けている60歳以上の高齢者にシニアコンパニオンを組織してもらい、支援が必要な子供や高齢者にボランティアとしてサービスを提供している。高齢者ボランティアは、社会への参加と貢献といった面で効果が上がっているようだ。

4 行政と緊密な協働関係も

ジョンズ・ホプキンス大学のレスター・L・サラモン教授の1997年の推計によると、米国のNPO全体の予算収入に占める政府助成金の割合は30%であり、残りは会費などの事業収入（52%）と民間寄付（18%）である。分野別にみると、福祉系NPOの分野である保健・医療では、政府助成金の比率は全米平均で40%程度となっている。

しかし、カリフォルニア州の福祉系NPOでは、若干様相が異なる。予算収入のうち政府助成金は60%、あるいは90%を超えるケースもあった。これら福祉系NPOの活動は、連邦政府、州政府、郡（市）からの公的資金に大きく依存しているのである。

前述の障害者ケアの「ステッピング・ストーンズ・グロス・センター」では、年間予算250万ドルのうち64%が政府からの助成金である。残りの36%は民間財団からの助成、寄付、事業収入である。同様に、障害者とその家族の自立を支援する「スルー・ザ・ルッキング・グラス（Through the Looking Glass）」（カリフォルニア州バークリー）では、年間予算は130万ドル、その90%は連邦、州、そして地元の自治体からの助成金である。残りの10%は、事業収入、地元の企業・商店・個人などからの寄付という。

今回訪問したなかで最大の予算規模を持つ前述の「ジューイッシュ・ホーム・フォー・ジ・エイジド」では、2900万ドルのうち97%が連邦・州政府からの助成金で、民間からの寄付や助成、事業収入は3%にすぎない。前述のシニアコンパニオンで高齢者の社会参加を促す「ノース・アンド・サウス・マーケット・アダルト・デイ・ヘルス」でも、予算収入の97%が州政府からの

助成金である。

こうしたケースをみると、一般に「民間団体の運営がこれだけ多くの政府資金に依存すると、それに安住して、効率的な経営努力を怠るのではないか」という不安も出てくる。しかし、各団体の担当者にインタビューしてみると、実は、こうした多額の政府資金を助成してもらうには、毎年、事業プログラムの企画書を行政側に提示し、NPO間で熾烈な競争を展開するそうである。また、事業活動の結果が芳しくなければ、翌年からは助成金が削減される。

この意味で、政府資金はNPOにとって決して安住を保証するものではない。日本の某社会福祉法人と違って、公的資金にどっぷりつかって活力を失う暇などないのだ。

一方、NPOには郡の行政官が出向し、事務局長などの要職につくケースもある。たとえば、「ノース・アンド・サウス・マーケット・アダルト・デイ・ヘルス」では、事務局長として郡の行政官が出向してきている。また、前述のVESTIAでも、運営責任者（プログラムコーディネーター）は郡政府からの出向者である。彼らの職務は、情報公開を徹底的に行い、活動に賛同する個人や企業から寄付を募るというものである。彼らは、事業の運営内容に細かく関与することはない。

このように、米国の福祉系NPOのなかには、「政府はカネやヒトを出す、口は出さない」という原則のもとに、行政との緊密な協働関係を続けている団体がある。

III 米国社会にみる ボランティア動員の一端

今回訪問した福祉系NPOのなかで、障害

者向けに直接サービスを提供する団体を除いて、ほとんどのNPOがサービスの提供にボランティアを動員している。動員に当たっては、選別・訓練を行い、活動結果を評価するケースもある。

1 学生にはインセンティブを付与

募集に際しては、テレビ、ラジオ、新聞、インターネットなどに募集広告を出すケースが多い。ボランティア経験者の口コミという手段も利用される。応募者は、地域の主婦を中心とした女性が多く、退職した男性、大学生や高校生などもある。障害者も応募する。

彼らがボランティア活動を行う動機は、「コミュニティに溶け込んで友人をつくりたい」「良い生活環境を提供してくれたコミュニティに恩返しをしたい」「子供が学校に行っている間に有意義な活動をしたい」「障害を持っても社会に貢献できることを示したい」「卒業に必要なボランティア単位を取得したい」などさまざまである。学生の動機は、インセンティブとしては明確である。

学生に対しては、ボランティアを募集するNPO側がインセンティブを付与しているケースもある。たとえば、若者の暴力、犯罪、飲酒、麻薬、家族の崩壊などの問題に取り組んでいる「ベイエリア・ユース・エージェンシー・コンソーシアム (Bay Area Youth Agency Consortium)」では、全米規模の有償ボランティアグループ「アメリカ」を運営し、学生ボランティアを募集している。

参加した学生には、ボランティア終了後、教育資金の払い戻しだけに利用できる4725

ドル相当のバウチャー（引換券）を支給する。さらに、学生ボランティアがメンター活動（子供に対する社会生活や精神面での指導などの専門的なサービス）を行った場合には、バウチャーとは別に、ボランティア終了後、教育関連投資という使途限定付きながら、連邦政府から1200ドルの現金が支給される。

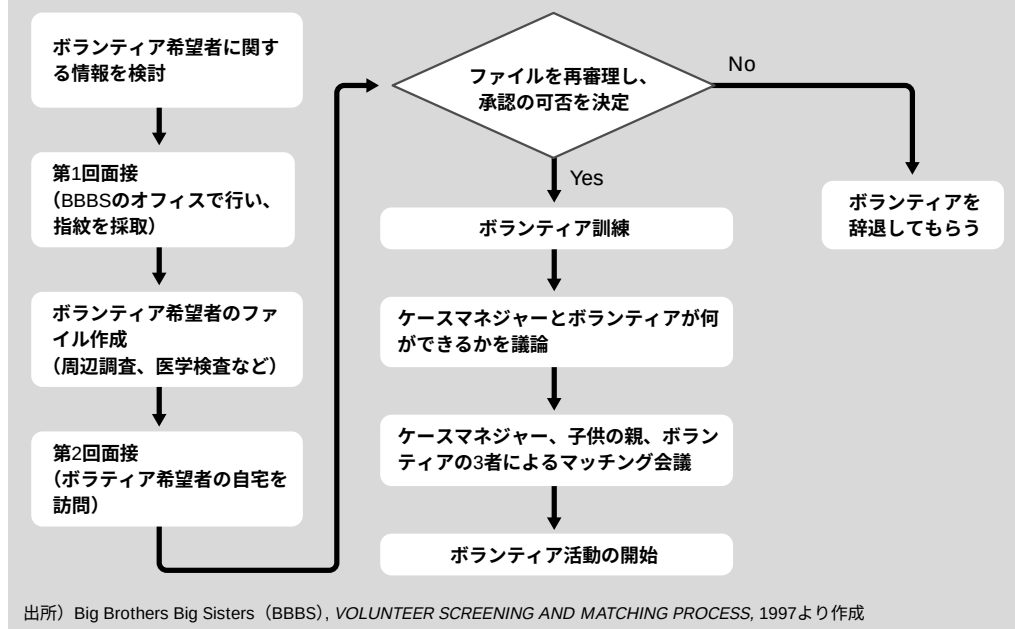
これをみるかぎり、募集の段階で、学生のボランティア参加を積極的に促そうという意図が読み取れる。ボランティア活動の内容は、若者が直面する社会問題を若者が解決するためのサービス提供である。学生ボランティアは、自らが大人として自立するための一種の訓練なのである。

2 選別と訓練では厳しいケースも

ボランティアの選別では、簡単な面接で済ませるところもあれば、有給職員であるケースマネジャー（人格判断や医学的検査などを行う専門家）がボランティア希望者の経歴調査、面接による人格判断などを徹底して行うところもある。

たとえば、前掲の「テレグラフヒル・ネイバーフッド・センター」では、希望者の指紋をとり、3人以上の推薦人に身元を確認する。また、90年以上の歴史を持つ全米規模の「ビッグ・ブラザーズ・ビッグ・シスターズ (Big Brothers Big Sisters)」(サンフランシスコ) は、孤児や不登校児童など問題のある子供に対し、社会生活や精神面でのさまざまな指導を行うメンター（良き指導者）としてボランティアを活用する。ここでも、ボランティア希望者の指紋をとり、家庭訪問までして生活環境も入念にチェックする。

図2 ボランティア選別の流れ（「ビッグ・ブラザーズ・ビッグ・シスターズ」の場合）



その背景には、ボランティアに子供向けサービスを行ってもらう場合、虐待などの事故を未然に防ぐために厳格なスクリーニングを行う必要があるという事情がある。

訓練でも、サービス利用者への接し方を簡単に伝えるだけのところがある一方で、ある程度専門的な知識を要するサービスの場合には、インストラクター（多くが当該NPOの有給職員）付きの訓練が15～40時間（訓練を受ける人によって異なる）も行われる。

たとえば、上述の「ビッグ・ブラザーズ・ビッグ・シスターズ」でも、ボランティアにメンターとして活動してもらうためには、「福祉サービスにおけるNPOの役割」「孤児や不登校問題の背景をめぐる議論の内容」「子供やその家族への接し方」などの知識をもってもらい、ボランティア活動の重要性を認識してもらう（図2）。

また、NPOではないが、アラメダ郡政府内に設置されている独立組織「CASA（コ

ート・アポイントッド・スペシャル・アドボケート：Court Appointed Special Advocate）」（カリフォルニア州オークランド）では、ボランティアが虐待を受けたり養護を受けていない子供の保護者代わりになって生活面での支援を行う。子供が虐待を受けて裁判になった場合には、ボランティアが子供に関する徹底的な調査を行い、子供の立場に立った報告書を裁判所に提出する。このボランティアは、必要に応じて裁判所にも出廷し、子供の立場から意見を述べることもある。

このため、訓練では、「米国の社会福祉の現状」から始まって、「CASAの位置づけや役割」「子供や英語の不自由な移民などへの接し方」「子供を取り巻く身辺環境の調査方法」「裁判所に提出する調査報告書の書き方」「ボランティア活動終了後の報告書の書き方」など、多くの知識がインプットされる。

ボランティアとして活動することが承認

されると、サービス利用者とのマッチングが行われる。マッチングは、サービスを提供するボランティアと、サービス利用者との最適な組み合わせを、(生い立ち、家族的背景、性格などを考慮しながら) 求める作業である。

3 活動評価はボランティア管理の一環

次は、ボランティアの活動結果の評価である。厳しい選別・訓練を行うNPOでは、活動評価もきちんとしている。

「テレグラフヒル・ネイバーフッド・センター」は、半年ごとに活動評価を行い(組織内の管理者の意見とサービス利用者へのアンケート)、理事会に報告、将来の事業計画やサービスの改善・拡大に反映する。理事会では、評価結果を踏まえて年に一度、外部のコンサルタントを招き、事業プログラムの見直しを行っている。また「ビッグ・ブラザーズ・ビッグ・シスターズ」でも、半年ごとにサービスを受けた子供およびその家族(主に母親)から意見を聴取する(チェックシートへの記入と電話インタビュー)。

これら団体では、評価結果が良ければ寄付を依頼する際に企業や個人にアピールしやすいという点を強調しており、ボランティアの活動結果を評価することは、NPO自体の評価としての意味を持つとの認識を持っている。

前述の「アメリコア」を運営する「ベイエリア・ユース・エージェンシー・コンソーシアム」は、メンター活動を年に3回評価し、サービス提供の前と後の子供の変化(たとえば、学校への出席率、学業成績、親や教師との対人関係などにおける変化)

をチェックする。学生ボランティアは、活動すること自体が一種のトレーニングであるため、評価が低い場合は、当該する学生ボランティアにその結果を直接伝え、個人指導による改善を促すケースもある。

60歳以上の高齢者へのデイケアサービスを提供している「ベイエリア・コミュニティ・サービスズ(Bay Area Community Services)」(カリフォルニア州オークランド)では、四半期ごとにサービス利用者の意見を聴取しながら、ボランティアの活動結果を評価している。

これら団体では、ボランティア管理を重視しており、活動評価に基づくフォローアップ研修も行っている。

4 インフラとして機能するボランティアセンター

今回は、NPOにボランティアを紹介しているボランティアセンター(センターもNPO)も訪問した。カリフォルニア州の各郡には、ボランティアセンターが1つずつ存在する。たとえば、コントラコスタ郡の「ボランティア・センター・オブ・コントラコスタ(Volunteer Center of Contra Costa)」もその1つである

同センターは、年間約3000人のボランティアを300のNPOに紹介している。ボランティアの訓練は、基本的には派遣先のNPOに任せるが、ボランティアの管理や評価の仕方について、各NPOに提言することもある。ボランティア管理者向けの指導書『ボランティア管理者のための資源道工具箱』を準備して、NPOマネジャーの教育指導にも力を注いでいる。

サンフランシスコには、現役を引退した55歳以上の高齢者ボランティアを紹介する

「リタイヤード・アンド・シニア・ボランティア・プログラム (Retired & Senior Volunteer Program)」を運営するセンターがある。同センターは、年間約1200人のボランティアを約130のNPOに派遣する。「現役を引退」という場合、企業を退職した人だけでなく、子育てから解放された主婦が多く、むしろ後者のボランティアが全体の75%を占める。

ボランティアの一般的な活動期間は2年というケースが多いが、このセンターから派遣されるボランティアは平均すると約8年間活動する。同じ業務内容で複数のNPOから派遣依頼があった場合には、派遣先の選択は原則としてボランティア自身が行う。また、信頼関係で結ばれた人たちをグループ単位で派遣することによって、チームワークの発揮、グループ内での相互評価、チームワークの向上といった好循環も形成される。これらが、ボランティア期間を長期化させている背景でもある。

今回訪問しなかったが、退職者の利益を擁護する全米最大の団体「AARP (退職者協会)」^{※2}も、高齢者ボランティアの供給主体として活躍しているようである。特に、退職者が長年蓄積してきた経験は、里親としてのサービスや社会生活面での指導など、恵まれない子供に対するケアには大きな効果を発揮する。このため、たとえば、既述の「フォスター・グランドペアレント・シニアコンパニオン」プログラムでも、AARPと提携関係を結び、高齢者ボランティアを供給してもらっている。

このように、ボランティアセンターは、福祉系NPOがボランティアを動員するためのインフラとして機能している。この機能をいかに上手に活用するかが、NPOにと

っての重要な課題である。

IV 日本への示唆——ボランティアの育成とNPOの可能性

1 日米で異なるボランティア

米国を垣間見たかぎりでは、選別・訓練、活動評価といった行動が、ボランティアを継続させ組織的にマネジメントする1つの方法なのであろうと推察される。しかし、この米国方式をそのまま日本に持ち込むのは難しいだろう。ボランティアの特徴は、日米で若干異なるといえる。

日本のボランティアは、行政の付属機関ともいえる社会福祉協議会によって育てられたことで、その活動は日本特有の性格を持ち合わすことになる。ボランティアたちは、社会福祉事業を取り仕切る社会福祉協議会を補助することだけが自分たちの役割と位置づけており、自発性と社会性に基づく本来のボランティア活動とはかなりの距離がある。こうしたボランティアは、高齢者を支援するサービス分野では、現在でも中心的な存在である。

この伝統的なボランティアに対して、選別や訓練を施せば、「善意でしてあげるのになぜ」という疑問が湧くだろう。ましてや活動評価ともなれば、拒否反応を示すのではないだろうか。

また、米国の場合、筆者が体験したかぎりでは、福祉分野ではボランティアする方とされる方が分離されており、両者の間で何らかの見返りを期待したり恩返しをしようという意識が芽生える余地は比較的に少ない。これに対して日本では、上述の伝統的なボランティアを前提にすれば、ボランティアする方は「してあげたのに」、され

る方は「してもらったので何らかのお返しを」という意識が働き、両者の間には互酬的な関係がつねに残るといった特徴がある。

2 継続的なボランティア育成への環境整備

今後、日本でも、ボランティアが実効ある形で活躍するには、ボランティア自身も、手伝ってやるとか思いやりといった精神面だけで評価される性格を脱して、事業に参画して「機能するボランティア」へと発展していくことが求められよう。そのためには、ボランティアを育成する環境が刷新されねばならない。

たとえば、互酬性があるためにボランティアの継続が制約されるとすれば、謝礼を兼ねた有償性を普及させることである。有償の中身は、交通費等の必要経費分の補償、時間単位でいくらというルールによる謝礼（相対で話し合っただけで自由に決めることもできる）など、いくつかの形態があり、それも必ずしも貨幣である必要もない²³。

学生の場合は、ボランティア活動を大学卒業に必要な単位取得に組み入れるなどのインセンティブ付与が有効だろう。従業員ボランティアには、休職制度を用意するなど、企業の社会貢献活動の一環として積極的に支援していくことが必要だろう。組織性を備えるには、ボランティアの受け皿として、明確な使命を持って人を動かせるNPOの存在が欠かせない。

3 NPO間の競争促進

米国では、政府の助成金をめぐってNPO間で競争が繰り広げられ、それがNPOを活性化させる1つの手段となっているケースがある。これは、今後のNPO社会を構想す

るうえで有益な示唆を与えてくれる。

しかし、日本では、憲法89条で「公の支配に属しない慈善、教育、博愛の事業に公金を支出してはならない」旨を規定している。NPOへの公金支出がこの規定に触れるかどうか、実態を踏まえた法解釈の結論を待たなければならない²⁴。この問題を回避しようとするれば、公的資金ではなく、民間資金の注入を工夫するのも1つの考え方だろう。

たとえば、企業の社会貢献活動の一環として、民間の基金（事業支援基金）をつくり、一定のルールによる選別を経たNPOに助成金を支給するという構想も可能である。選別では、NPOから詳細な事業計画を提出してもらい、明確なルールに基づいて厳格な審査を行う。活動結果の評価も行い、評価次第では、次からは支給額が増額されたり、減額あるいは全額削除されたりする。もちろん、「カネは出すが、口は出さない」の原則のもとに、企業側はNPOの経営には一切介入しない。

こうした仕組みができれば、NPOの競争を促し、非営利セクターを活性化させる道も開かれるだろう。

4 退職者のボランティア参加への橋渡し

米国で40年以上の歴史を有する全国規模の退職者協会AARPでは、福祉系NPOに多くのボランティアを派遣し、退職者の社会参加を促している。退職者の動機は、「自らの経験を、困っている人や社会の変化に活かしたい」というもので、ボランティアの継続期間も8～10年と長いケースもある。かといって、退職者ボランティアは、個人個人が勝手気ままに行えるものでもな

い。ボランティアへのニーズを体系的に収集するAARPという組織と、受け皿としてのNPOとが、しっかり協働することによって実現している。

日本では、2010年前後から、いわゆる団塊の世代が退職年齢に達する。そうした人々にとって、退職後の社会参加は重要な課題である。最悪のケースは、これら貴重な人的資源が家庭に閉じこもり、精神的にも肉体的にも活力を失い、結果的に要介護者になってしまうことである。

今後、退職者が従来の企業コミュニティを離れて、社会参加、生きがいづくりなど新たな出発をするには、その橋渡しが重要となってこよう。この機能を担うため、たとえば、民間主導による日本版「退職者協会」のような仕組みが求められよう。

このような構想の実現を確かなものにするためには、①行政は医療・福祉、労働、産業、NPOの担当官庁による情報提供支援、②企業は現役従業員への情報提供や退職者の斡旋、③NPOは退職者ボランティアの受け入れ体制の整備——といった一大協働プロジェクトの構築が必要だろう。

注—————

- 1 有償ボランティアについては、訪問したNPOによって見解が異なる。ボランティアは本来「無償」のものであり、有償ボランティアという概念はないとするNPOがある一方で、有償の中身を交通費などの「返済（Reimbursement）」であるとしたうえで、有償ボランティアという概念を使うNPOもある。どちらかというと、後者が多い。
- 2 AARPは、American Association of Retired Personsの略で、高齢者の自主独立、尊厳、目的を備えた退職生活の達成を支援することを目的に、1958年に設立された非営利団体である。50歳以上であればだれでも会員になれる。

全米で約3700ヵ所に支部を有し、35万人のボランティアメンバーと1300人の専従職員が活動している。モットーは、奉仕されるのではなく「奉仕する」である。

- 3 現在、日本では「エコマネー」と呼ばれる地域通貨の実験が行われている。エコマネーの発行・運営団体が会員を募り、各メンバー間でどんなサービスが提供でき、どのサービスが欲しいかのリストに基づいてサービスのやりとりを行う。その際、サービスを提供した人は利用者からお礼としてエコマネーを受け取る。エコマネーを受け取った人は、欲しいと思っていたサービスの提供者がいれば、その人をお願いしてサービスを受け、お礼としてエコマネーを渡す。取引は、信頼に基づく互酬的交換であり、お礼の価値は相対で決める。こうして、地域の中でエコマネーが循環し、さまざまなボランティア活動が活発化する。この仕組みは、北海道栗山町、滋賀県草津市、富山県高岡市など23地域で実験中、または実験予定である（2000年5月現在、詳細は<http://www.ecomoney.net/>を参照）。
- 4 憲法89条の規定が「公費の濫用」を防止することを目的とすれば、市民活動の自主性の確保を前提としたうえで、「公金の支出に供された事業に関する報告・検査」など公費濫用を防止するための行政による財政上の監督は必要だろう。現在、自治体から補助金を受けて福祉事業を行っているNPOがあるが、その場合、補助金が使われた事業の財政上の検査を受けるのは当然であり、その限りでは「公の支配」に属するといえる。しかし、これは「当該事業を行う団体の人事・予算・執行などに支配力」を持つという意味の「公の支配」とは異なるだろう。今後、実態の推移を踏まえて、具体的な法解釈の議論を重ねる必要があろう。

著者—————

松永有介（まつながゆうすけ）
経済研究部上級エコノミスト
専門は経済政策