

# 行政による市民活動支援事業の業績測定

——社会生活基本調査における「社会的活動」の経済的評価を用いて<sup>1)</sup>——

越智 祐子

OCHI Yuko

## 1 はじめに

### 1-1 市民社会への期待

近年、市民社会への期待が高まっている。阪神淡路大震災以降のボランティア活動やNPO活動の興隆は広く知られるところである。市民社会への期待の高まりに呼応して行政は、市民活動を支援する仕組みを設けたり、市民参画・協働条例づくりに取り組んだりしている(立木 2004)。この取り組みは、ソーシャル・キャピタル(以下SC)<sup>2)</sup>を培養することで市民社会を実現させるための具体的手法であると考えられる。市民社会の実現のためには市民だけでなく、行政の取り組みをも必要とする(Himmelfarb [1995] 2000)。

### 1-2 行政による市民活動支援事業を業績評価する必要性

行政は、市民社会実現を目指した支援事業を行っているわけであるが、効果的でない行政介入は、税金を負担する国民の不満の声を生む。龍慶昭と佐々木亮は、日本の自治体が財政的に破綻する可能性が極めて現実的なものであることを紹介している(龍・佐々木 2002: 11)。そこで検討されるのは「ニューパブリックマネジメント<sup>3)</sup>」(以下NPM)手法による経営資源効率化である。いまや行政には「為政者、そして納税者、行政サービスの利用者(顧客)、そして多くの関係者(ステークホルダー)が期待する成果またはアウトカムを達成するために、公共プログラムや事業

活動がどの程度進展しているかを測定する」(上山 2001: iii)ことが求められているのである。

したがって行政による市民活動に対する支援も、評価測定される必要がある。本稿では、行政による市民活動支援の効果を測定する指標のひとつとして、行政が市民活動支援のために投入した金額を行政がその事業に要したコストと考え、市民活動の生産額と比較することを考える。そのためには、市民活動を経済的に評価することが必要となる。しかし、これまでの研究ではあまり取り組まれてこなかった。そこで本稿は、市民活動の貨幣価値による評価を試みる。

市民活動を貨幣価値で評価するために、本稿では市民活動を無償労働のなかの「社会的活動」として操作的に定義する。そのうえで、無償労働の貨幣価値による評価測定の方法を援用し、「社会的活動」の貨幣価値による経済的評価を行う。「社会的活動」を貨幣価値で評価することで、行政の行う市民活動支援事業について果たして税金の払いがいがある取り組みなのか、すなわちValue for Money(以下VFM。費用対効果)を考察することが可能になる。

## 2 本研究の背景

これまで、市民活動や「社会的活動」の貨幣価値による評価はどのように行われてきたのだろうか。日本での議論を、金子郁容らの研究の紹介と、無償労働研究を追うことで振り返ることにする。

## 2-1 金子郁容らの相互編集市場

金子郁容ら(1998)は、無償労働の貨幣価値換算に関する従来の方法の踏襲ではなく「相互編集市場モデル」にもとづき、経済規模の試算を行っている。

相互編集市場とは、有償・無償に関わらず、またボランティア活動などの活動の種類に関わらず、「自発性」やそこから引き出される「弱さ」を自覚するところから、相互に情報が編集されるような経済のありかたの集合であり(金子ほか 1998: 160-2)「まだ見ぬ市場(金子ほか 1998: 253)」である。金子らは、相互編集市場を「ヒューマンサービス」領域と操作的に定義した。試算によれば、「ヒューマンサービス」の経済規模は95~214兆円のあいだの値になる(金子ほか 1998: 254-67)。

金子らの測定方法について、彼らの主張の骨子は評価額の決定にはなく、相互編集市場という考え方の提案と相互編集市場の活用にあるため、測定方法の詳細な記述がない。したがって、測定方法の援用が難しい。むしろ概念がユニークなものであり、特に有償か無償か、市場か非営利かという従来の切り口とはまったく異なる議論を展開していることで注目される。

## 2-2 日本の無償労働研究

無償労働についてはどのような議論がこれまでになされてきたのだろうか。結論から言えば、日本では無償労働は家事労働に置き換えられて論じられてきた。したがって無償労働論の展開は、家事労働の意味内容の変化で表現することができる。家事労働の意味内容は「主婦が行う家庭内の再生産労働」から「現在、多くは女性が行っているが、本来男女ともが担うべき無償労働のなかの一種類」へと変化してきた。端的にこのことを表しているのは、①経済学的見地から、家事労働

は価値を生むのか、②フェミニズムは、家事労働の経済的評価をどう解釈すべきか、の2点に関する議論においてである。以下、この2点を簡単に要約する。

### 2-2-1 論点その1: 経済学的見地から

磯野富士子([1960] 1983)の「経済学が家事労働に価値を認めないのはなぜか」という問いを契機に論争が起こった。これに対して経済学は、主婦が家庭内で行う家事労働という市場外の活動を、研究対象として統一的に位置づけることはしなかった(古田 1996)。しかし家事労働を経済的に無価値だと考えることは多くの女性の生活実感からかけ離れたものであった。また理論的な面から、法律の分野では、不法行為により死亡等重大な損害を受けた専業主婦に対する賠償額については、算定されることが多かった(伊藤 1979)。このような批判を受けて経済学は、さまざまな留保をつけたうえで、主婦が家庭内で行う家事労働を経済的に評価することを黙認してきた(久場 1979; 竹中 1980; 石倉 1983; 後藤 1990; 久場 1995)。ところが、1995年の世界女性会議で「無償労働を数量的に把握すべきである」という行動綱領が採択されるに至り、経済学はもはや非市場部門を切り離して考えるべきではない(新村 1999; 初岡 1999)とする見解が受け入れられるようになってきた。

つまり家事労働(あるいは無償労働)の貨幣価値による経済的評価は、狭義の経済学上は立脚すべき根拠に乏しいものの、非経済学的(あるいは社会学的な)要因から無償労働を数量的に把握する指標として利用する圧力が高まってきたと解釈できる。無償労働を数量的に可視化する目的を、黒田慶子(1999)は「両性が同じように働き、生活をし、かつそれを楽しむことができるような社会的条件を整備するため」としている。無償労働の数量的可視化の試みはすぐれて社会学的なテー

マとなったのである。

2-2-2 論点その2：フェミニズムの立場から

女性からの問題提起による、家事労働をめぐる議論は上野千鶴子（1982）『主婦論争を読む』に要約されている。ここではとくに、経済的評価の解釈にふれる。

フェミニズムが家事労働の経済的評価を利用するためには、家事労働や、家事労働と賃労働の二重負担を担うことは、女性の役割であると決まてはいない、という視点が必要である。駒野陽子（[1979] 1982）は主婦論争の弱点を、家事労働＝主婦労働としている点にあると指摘した。『家事労働を経済的に評価しよう（家事労働有償論）』という主張は女性を家庭に閉じ込め、結果として性別役割分業を支持することになる」との批判は端的にこれを表す（駒野 [1979] 1982）。性別役割分業を自明とすることへの異議申し立ては、家事労働の経済的評価が専業主婦をモデルとしていることの指摘（塩田 1996）や、経済的評価が女性役割の評価と混同されているとの指摘（黒田 1997； 久場・竹信 1999）にもみられる。

以上のように、無償労働を経済的に評価する試みとは、無償労働を市場システムに組み込む主張ではなく、無償労働の社会的位置づけを問うものであり、男女の労働のあり方を社会全体の視点から議論するための方法であると振り返ることができる。

2-2-3 家事労働以外

家事労働以外の無償労働については、国民経済計算がサテライト勘定として介護・育児分野を取りあげているほか、金子らのレビューによれば、無償労働の経済規模は67～99兆円、NPOの経済規模は15～17兆円と推定された（金子ほか 1998：258-60）。しかし、これらは無償労働のなかの「社会的活動」について議論するものではない。

2-2-4 無償労働の経済的評価方法

実際の測定は、1995年の世界女性会議を受けて経済企画庁（当時）（[1998] 1999）によって1981年から5年おきに1996年まで行われている。具体的測定方法について言及した論文は、多くが1995年以降に発表されたものである（小川 1997； 作間 1997； 佐藤 1997； 初岡 1999； 青野 2000）。方法に関する論点は2つある。ひとつは無償労働の範囲であり、もうひとつは用いる賃金についてである。

まず、無償労働の範囲に関する議論であるが、経済企画庁（[1998] 1999）は「サービスを提供する主体とそのサービスを楽しむ主体が分離可能（すなわち、そのサービスの提供を第三者に代わってもらうことができる）で、かつ市場でそのサービスが提供されうる行動」と定義している。無償労働の分類は図1のとおりであるが、「ながら時間」「有償」ボランティアの取り扱いなど疑問も呈されている（青野 2000）。

用いる賃金に関する議論に入る前に、測定方法について若干説明する。理論的には、投入を測るか、産出を測るか、また物量で測るのか、価格で測るのかによって、表1のように4つの方法が考えられる（小川 1997、初岡 1999）。

実際には産出面を測定することは困難であり、

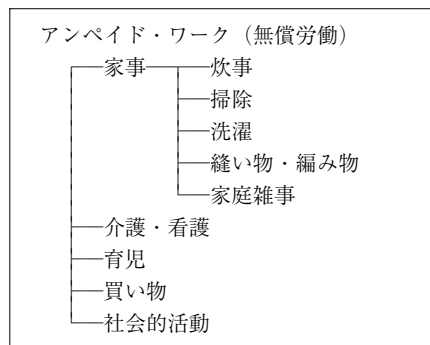


図1 無償労働の分類  
「1996年の無償労働の貨幣評価」より作成

表1 無償労働の経済的評価の方法

	投入面 (input) を測定	産出面 (output) を測定
物 量 で 測 る	投入される労働の時間、内容、人数や資本財の使用、中間投入財の内容、量等に関する情報が必要(産出量を測るための指標ともなる)	産出物の定義分類や適切な集計単位が必要
貨幣価値で測る	機会費用法 or 代替費用法で可能	無償労働が産出したものが市場のどの価格にあてはまるのかを決定することは困難。

初岡 (1999) より作成

表2 無償労働の経済的評価の類型

アプローチ法	考 え 方	短所 (批判)
OC 法	行為者が無償労働に費やした時間は、市場での活動に使用可能だった→年齢別・男女別の平均賃金で算定	<ul style="list-style-type: none"> <li>・活動の内容ではなく、行為者の属性により評価額がかわる(現状では女性に不利)</li> <li>・情報の欠如や社会規範などから、家計が必ずしも合理的行動をするとは限らない</li> <li>・労働時間に係る就業規則等の現実を無視している</li> </ul>
RC-S 法	家計は、無償労働の代わりに同様の財・サービスを市場で購入できる →作業ごとに専門職の賃金で算定	<ul style="list-style-type: none"> <li>・実際の市場での専門職は、労働の分業、規模の生産性、資本集約性等の違いがある</li> </ul>
RC-G 法	家計は、無償労働の代わりに同様の財・サービスを市場で購入できる →家事使用人の賃金で算定	<ul style="list-style-type: none"> <li>・家計管理やボランティア、社会的活動の測定には不向き</li> </ul>

(経済企画庁 [1998] 1999; 小川 1997; 作間 1997; 佐藤 1997; 初岡 1999; 青野 2000 を要約)

既存のデータを使って測定をするには、投入面について貨幣価値で測るのがもっとも簡易であるため、一般的にこの方法がとられる。経済企画庁 ([1998] 1999) においてもこの方法が使われている。

投入面について貨幣価値で測る方法では、無償労働に費やした時間の解釈の違いにより、どのような賃金を使うかが異なり、大別して2つの方法に分類できる。ひとつは機会費用 (opportunity cost) 法 (以下 OC 法) であり、もうひとつは代替費用 (replacement cost) 法 (以下 RC 法) である。RC 法は、さらに2種類に区別される。ひとつは代替費用法スペシャリスト・アプローチ (以下 RC-S 法) と呼ばれ、もうひとつは代替費用法ジェネラリスト・アプローチ (以下 RC-G 法) と呼ばれる。

表2のように、OC 法、RC-S 法、RC-G 法の3種類ともそれぞれに特徴があり、無償労働を経済的に測定するのに議論の余地のない方法は現在のところ存在しない。経済企画庁 ([1998] 1999) でも、3者が併記されている。ちなみに、経済企画庁 ([1998] 1999) による「社会的活動」の貨幣価値は、OC 法で4兆1130億円、RC-S 法で4兆1860億円となる。なお、RC-G 法では2兆2650億円と紹介されているが、RC-G 法は社会的活動の測定にはなじまないとされているので、以降考慮しない。また、2001年度の「社会生活基本調査<sup>4)</sup>」を利用して、「1996年の無償労働の貨幣評価」と同様の方法で「社会的活動」を測定したところ、OC 法で4兆7749億円、RC-S 法では4兆8293億円となり、6、7000億円増加していることがわかった。

### 3 本稿の目的

本稿の目的は、行政による市民活動支援事業が果たして税金の払いがいのある（すなわち VFM の高い）事業なのか検討することである。たしかに市民社会への期待に応える行政の姿勢は評価することができるが、これは取り組んでいること自体に対する評価にすぎない。本稿ではさらに踏み込んで、行政による市民活動支援事業の業績評価を行う。本稿により現行の事業が効果をあげていることが確認されれば、行政の市民活動支援について、取り組んでいるという姿勢だけでなく、取り組みの方法や規模についても評価が可能となる。そこで本稿はこれまで注目されなかった「社会的活動」の経済的評価を試みることにより、行政が行う市民活動支援事業の VFM について考察する。

評価測定のために、次の操作的概念を用いる。

①経済企画庁（[1998] 1999）にしたがって「社会生活基本調査」の分類を用い、「社会的活動<sup>5)</sup>」を「地域の道路や公園の清掃、施設の慰問、災害地等への援助物資の調達、婦人・青少年活動、労働運動、政治活動、宗教活動等（介護・看護のうち、家族以外の人に対する無報酬の活動を含む）」とする。②行政による市民活動支援にかかるコストとして神戸市を事例とし、神戸市「平成 15 年度予算における主要施策」のうちから関連する 17 項目の予算額とする。これは国家予算レベルでは、行政による市民活動支援に使われる額の把握が困難なため、地方自治体レベルを対象を限定して本稿では取りあげようと考えたためである。

本稿はまず、先に示した全国レベルでの「社会的活動」の経済規模をふまえて、地方自治体（神戸市）レベルの「社会的活動」の経済的規模を測定する。無償労働を経済的に評価する試みとは、

無償労働を数量的に把握するための手段であった。「社会的活動」は無償労働の一部であるので、同様に考察できるものとする。次に、行政（神戸市）の市民活動支援はどの程度の VFM があるのかという問いを取り扱う。行政が市民活動を支援することで、より市民活動が活性化すると期待することができる。そのために投下されている行政の資金とアウトカム（成果）について、客観的な指標を用いて検討を行いたい。

## 4 方 法

### 4-1 対象と用具

本稿の調査対象は、2002 年実施の「神戸市 1 万人アンケート『協働と参画のまちづくり』をめざして<sup>6)</sup>」（以下「1 万人アンケート」）の回答者 4214 人である。「社会的活動」の評価額の測定を行うため、以下を用いた。神戸市民による「1 人当たり社会的活動時間」算定に、「1 万人アンケート」の設問「問 9：あなたは、この 1 年間で次のような活動に何回くらい参加されましたか？また、その活動に、この 1 年間で寄付や募金をいくらくらいしましたか？」の回答結果を用いた。「時間当たり賃金」の算定には、厚生労働省「賃金構造基本調査」の平成 14 年（2002 年）の結果を用いた。人口は 20 歳以上の神戸市人口（2002 年 8 月末現在）を用いた。行政による市民活動支援事業のコスト算定のための用具として神戸市「平成 15 年度予算における主要施策」に示される関連項目の予算額を用いた。

### 4-2 手続き

経済企画庁（[1998] 1999）による「1996 年の無償労働の貨幣評価」の方法を援用する。経済企画庁（[1998] 1999）による無償労働の経済的評価のための計算式は「無償労働の貨幣評価額＝1 人当たり無償労働時間×時間当たり賃金×人口」であ

るから、「社会的活動」の経済的評価の計算式を「社会的活動の貨幣評価額＝1人当たり社会的活動時間×時間当たり賃金×人口」とする。以下に「1人当たり社会的活動時間」の推定、「時間当たり賃金」の算定、「社会的活動」の経済規模測定の手続きについて述べる。

#### 4-2-1 「1人当たり社会的活動時間」の推定

「1万人アンケート」は、問い9の設問で地域活動への参加実績を回数と金額で尋ねている。ここでは、設問「問い9」の13種類の活動回数を用い、「1人当たり社会的活動時間」の推定を行う。まず、活動内容を勘案して、個々の活動にかかる所要時間の推定を行った。表3に示すとおりである。なお実際の設問では「その他」という選択肢が準備されているが、所要時間の推定ができないためここでは考慮しない。

次に、推定した各活動の所要時間に、個別回答である活動回数に乗じることで、調査対象者別・活動の種類別の年間活動時間を得る。さらに得られた活動時間を性別・年代別に積算したのち1人当たり年間活動時間を算出した結果を神戸市民の

年間「1人当たり社会的活動時間」とみなす。

#### 4-2-2 「時間当たり賃金」の算定

次に時間当たり賃金であるが、経済企画庁（[1998] 1999）にしたがって、次のように算出した。OC法には、平成14（2002）年「賃金構造基本調査」結果から、企業規模計・産業計・性別・年代別の所定内給与額を所定内実労働時間で除したものを用いた。このとき、「1万人アンケート」にあわせて対象年齢を20歳以上にし、年代について5歳区切りから10歳区切りに加工した。RC-S法には「その他の生活関連サービス業」、「協同組合」、「社会保険社会福祉」、「政治経済文化団体」の加重平均（以下「サービス業加重平均」）を男女とも・全年代で用いた。具体的な額については、後に示す表4・5を参照願いたい。

#### 4-2-3 「社会的活動」の経済規模測定とVFM

前項までの活動時間と賃金を乗じたものはそれぞれ、性別・年代別のOC法あるいはRC-S法による、対象者1人当たりの「社会的活動」の貨幣評価額である。これに2002年8月末現在の神戸市20歳以上の人口（男性58万3919人、女性65

表3 所要時間の推定

項目	所要時間(時間)	説明
問い9_1 すみよいすまいやまちづくりのための活動	2	プロジェクトに継続的に関わり、会議に出るなどを想定
問い9_2 お年寄りのお世話など地域の福祉活動	3	ミニデイサービスなどを想定
問い9_3 青少年を健やかに育てるための活動	1	ゲーセン巡回などを想定
問い9_4 子育て支援活動	2	相談を受けたり、訪問活動を想定
問い9_5 ごみの減量化や環境（エコロジー）活動、リサイクル運動	1	日常の活動のほか、河川清掃などのイベント参加を想定
問い9_6 道路や公園などの地域のクリーン作戦	1	定期的な地域清掃などを想定
問い9_7 まちに緑や花を増やす活動	2	緑化運動のイベントを想定
問い9_8 防災訓練や夜回りなど地域の安全活動	1	当番制などの定期的な地域行事を想定
問い9_9 文化、スポーツイベントの企画や運営	6	運動会や親睦会を想定
問い9_10 文化、教養、スポーツ活動の企画や指導	3	少年野球チームの指導など定期的な活動を想定
問い9_11 地域の伝統行事、祭りや盆踊りなどの地域のふれあい行事	2	
問い9_12 地域でのフリーマーケットなどの企画や運営、出店	6	
問い9_13 団体や施設などでのボランティア	3	

表4 神戸市民による「社会的活動」の貨幣評価額（男性）

	年間1人当たり活動時間（時間）	OC法		RC-S法	
		1時間当たり所定内給与額（千円）	年齢階級別年間評価額（千円）	1時間当たり所定内給与額（千円）	年齢階級別年間評価額（千円）
20代	17.05	1.37	2,488,895	1.63	2,961,240
30代	52	1.93	10,629,830	1.63	8,977,525
40代	33.38	2.42	7,523,731	1.63	5,067,637
50代	29.71	2.48	8,590,223	1.63	5,645,994
60代	46.91	1.75	7,339,480	1.63	6,836,201
70歳以上	48.21	1.75	6,101,373	1.63	5,682,993
平均/合計	37.88		42,673,533		35,171,590

表5 神戸市民による「社会的活動」の貨幣評価額（女性）

	年間1人当たり活動時間（時間）	OC法		RC-S法	
		1時間当たり所定内給与額（千円）	年齢階級別年間評価額（千円）	1時間当たり所定内給与額（千円）	年齢階級別年間評価額（千円）
20代	15.03	15.03	2,070,440	1.63	2,743,754
30代	29.15	29.15	4,839,614	1.63	5,259,047
40代	51.5	51.5	7,511,359	1.63	8,217,124
50代	27.92	27.92	4,749,599	1.63	5,452,005
60代	32.94	32.94	4,078,401	1.63	5,404,711
70歳以上	30.21	30.21	4,132,709	1.63	5,476,679
平均/合計	31.13	31.13	27,382,123		32,553,320

万2244人の合計123万6163人）を性別・年代別に乘じたうえで積算することで、20歳以上の神戸市民による「社会的活動」の貨幣評価額を推定する。2002年8月末現在の人口を用いたのは、「1万人アンケート」の実施が2002年9月であったためである。

最後に、神戸市民による「社会的活動」の貨幣価値による評価額と、神戸市の市民活動支援に関連する予算額とを比較し、行政による市民活動支援事業のVFMを検討する。

## 5 結 果

### 5-1 「社会的活動」の貨幣評価額

表4・5に示すとおり、男性は全年齢平均で年間約38時間、女性は同じく約31時間活動していた。年代別の活動時間にOC法では性別・年代

別の平均賃金を乗じて、評価額は男性が426億7353万円、女性が273億8212万円の合計700億5565万円となった。RC-S法ではサービス業加重平均による賃金を乗じて、男性が351億7159万円、女性が325億5332万円の合計677億2491万円となった。

### 5-2 行政の市民活動支援事業費

神戸市全体の予算のうち、「平成15年度予算における主要施策」から市民活動支援に関連すると判断した事業は、全市の事業14項目に、区長の裁量で執行される区別の予算のうちから9区3種類の予算を加えた17項目である。全市の事業14項目の合計額は26億9322万円であり、これに区長裁量予算を加えると、総額30億2574万円になった。この額は神戸市の予算総額の0.15%にあ

表 6 神戸市の市民活動支援事業

事 項	予算額 (千円)	
震災追悼行事の支援等	3,500	
市民主体の総合的な地域づくり	1,800	
パートナーシップ活動助成	10,000	
ふれあいのまちづくり協議会活動の推進	403,817	
地域見守り活動の充実	1,993,556	
地域主体の子育て支援	7,174	
住民の主体的なまちづくりの活動支援	183,124	
灯かりのいえなみ協定	3,000	
地域主体のすまい・まちづくりの支援	18,400	
協定による道路活用の推進	500	
防災福祉コミュニティの推進	46,350	
美しいまち推進のための協働プロジェクト	15,000	
美しいまちなみ形成の推進	6,500	
外国人旅行者対象観光ガイドモデル事業実施への支援	500	受け入れ体制の強化・ホスピタリティの向上
小 計 ①	2,693,221	
区長裁量予算		
東灘区：区の個性をのばすまちづくり事業	22,800	
東灘区：地域の力を活かしたまちづくり事業	12,448	
東灘区：21世紀・復興記念事業継承事業	3,000	
灘区：区の個性をのばすまちづくり事業	14,250	
灘区：地域の力を活かしたまちづくり事業	17,994	
灘区：21世紀・復興記念事業継承事業	3,000	
中央区：区の個性をのばすまちづくり事業	20,913	
中央区：地域の力を活かしたまちづくり事業	10,824	
中央区：21世紀・復興記念事業継承事業	3,000	
兵庫区：区の個性をのばすまちづくり事業	18,300	
兵庫区：地域の力を活かしたまちづくり事業	17,744	
兵庫区：21世紀・復興記念事業継承事業	3,000	
北区：区の個性をのばすまちづくり事業	24,135	
北区：地域の力を活かしたまちづくり事業	7,844	
北区：21世紀・復興記念事業継承事業	3,000	
長田区：区の個性をのばすまちづくり事業	22,920	
長田区：地域の力を活かしたまちづくり事業	9,144	
長田区：21世紀・復興記念事業継承事業	3,000	
須磨区：区の個性をのばすまちづくり事業	24,250	
須磨区：地域の力を活かしたまちづくり事業	13,944	
須磨区：21世紀・復興記念事業継承事業	3,000	
垂水区：区の個性をのばすまちづくり事業	24,050	
垂水区：地域の力を活かしたまちづくり事業	10,744	
垂水区：21世紀・復興記念事業継承事業	3,000	
西区：区の個性をのばすまちづくり事業	18,491	
西区：地域の力を活かしたまちづくり事業	14,724	
西区：21世紀・復興記念事業継承事業	3,000	
小 計 ②	332,519	
合計 (①+②)	3,025,740	

※予算総額 2,026,853,000 円……予算総額に占める割合 0.15%  
神戸市「平成 15 年度予算における主要施策」より作成



たる。

## 6 考 察

### 6-1 「社会的活動」の経済的規模

本稿の関心の第1は、地方自治体レベルにおける「社会的活動」の経済的規模にあった。「1万人アンケート」から測定した値は677億円～700億円であったが、ここで神戸市民による「社会的活動」の貨幣評価額算出の精度を上昇させることを目的に、同様の手続きで平成13(2001)年実施の「社会生活基本調査」結果から神戸市分の集計結果を検討した。結果は、OC法の男女合計で428億円、RC-S法の男女合計では397億円となった。ただし回答者数が少ないため、活動時間が「0」と計上されている年齢階級が複数あり、誤差が生じている可能性がある。そこで、活動時間の「0」部分を「1万人アンケート」の男女別平均活動時間で修正して再度検討した。するとOC法の男女合計で547億円、RC-S法の男女合計で595億円となった。よって「1万人アンケート」および「社会生活基本調査」神戸市集計分の結果から、神戸市民による「社会的活動」の経済的評価額はおよそ400～700億円のあいだの値と推定される。「1996年の無償労働の貨幣価値」時点で全国レベルの「社会的活動」の評価額は、GDPの1%足らずであった(経済企画庁 [1998] 1999)。経済企画庁 ([1998] 1999) は対象を15歳以上としているため対象年齢に違いがあるが、本稿の神戸市を事例とする評価額においても、神戸市の市内総生産6兆円程度に対して、最も大きく評価して市内総生産の約1%と、同程度の規模であるといえる。「神戸市統計書平成14年版」にみる神戸市内産業と規模を比較してみると、「金属製品」の359億円やあるいは「一次金属」の655億円程度に相当していた。

### 6-2 行政による市民活動支援事業の業績評価

第2の関心は、行政の市民活動支援はどの程度のVFMがあるのかということであった。「平成15年度予算における主要施策」の結果は、約27～30億円であった。市民活動支援事業費算定についても同様の目的で、平成14年度予算において、市民活動推進関連事業として神戸市の市民活動推進担当部署が把握していた事業の予算額の積算を求めた。結果は、25億3889万円であった。これを勘案して、神戸市による市民活動支援のコストを約25～30億円とする。これに対して、神戸市民による市民活動の貨幣価値は、約400～700億円のあいだの値であった。

いま、市民による生産額約400～700億円に対して、行政が約25～30億円のコストをかけたと仮定すると、行政は429～625万円コストをかけることにより、約1億円の生産をあげていた勘定となる。つまり、生産したい額のおよそ4～6%の費用で、目標が達成できることになる。したがって、神戸市においては、行政による市民活動支援はVFMが極めて高い事業であると評価できる。このとき「1億円分の市民活動」は、SCを高め、さらなる市民活動を誘発する原資となりうる(内閣府 2003)ため、直接生産額として評価されるだけでなく、さらに間接効果も期待できる。

市民社会に対して市場か、政府かという二元論を超えて「政府の失敗」や「市場の失敗」の解決が期待される一方で、行政に対しては税金の効率的運用が期待されてきている。このため、必要だから赤字でも支出するという根拠のみにより市民活動支援事業を展開するのは困難である。直接の投資効果だけに議論を限定しても、「行政による市民活動支援はVFMの極めて高い事業である」との評価は、行政が市民活動支援事業を行う根拠のひとつとなる。

「社会的活動」の経済的評価はさらに、行政の市民活動支援事業の規模について考察する手がかりを与える。たとえば最大の事業規模は、市民による生産額を超えないよう設計すべきである。同一の指標を使うことで自治体間の比較を行うことも可能となろう。また、すでに取り組みられているSCの測定と関連づけることで、市民活動とSCの好循環が生じた場合の行政による市民活動支援事業の間接効果の測定についても考察が可能になると考えられる。

## 7 おわりに

以上、「社会的活動」のもつインパクトを行動率や活動時間で示すだけでなく、貨幣価値で示すことで、これまで考察できなかった行政の行う事業の効率性について考えることが可能となった。考察の結果、行政の行う市民活動支援事業は、必要な事業であると同時に、効率的な事業であると評価できる。

一方で、検討すべき課題も存在する。先に述べたSCと市民活動との好循環が生む間接効果の測定については、まだほとんど考察されていない。今後取り組むべき大きな研究課題である。今回は、市民の総生産に対する行政事業の予算について検討したに過ぎない。顧客満足度など、多様な指標を検討する必要があるだろう。あるいは、ひとつの事業に注目したミクロなレベルでの詳細な分析も可能であろう。

また、無償労働の経済的評価は、個別の作業の評価には適しても、マネジメント機能<sup>7)</sup>については評価できていないと考えられる。社会的活動の実際は多く団体を通じて行われており、マネジメント機能の重要性は高い。ところが、社会的活動を経済的に評価するにあたって活動時間を用いることで、活動の内容は問われないことになる。家事労働、社会的活動などの無償労働は「見えない労働」と呼ばれることがあるが、見えない労働のなかでも最も見えにくい部分はこの管理的な労働、金子らの言う「相互編集」機能であろう。管理的労働に適した評価測定についても、今後の研究課題としたい。

い労働」と呼ばれることがあるが、見えない労働のなかでも最も見えにくい部分はこの管理的な労働、金子らの言う「相互編集」機能であろう。管理的労働に適した評価測定についても、今後の研究課題としたい。

### 〔注〕

- 1) 本稿作成にあたって、本荘氏はじめ神戸市職員の方々にヒアリングさせていただいた。多くのご指導にここから感謝する。
- 2) 内閣府の委託調査「ソーシャル・キャピタル：豊かな人間関係と市民活動の好循環を求めて」は、ソーシャル・キャピタルと市民活動との関係について、次のことを示唆している。市民活動の活性化を通じてソーシャル・キャピタルが培養されること、そしてソーシャル・キャピタルが豊かならば、市民活動への参加が促進されることである(内閣府2003)。ここでソーシャル・キャピタルとは、パットナム(1993=2001)によって「社会的な繋がり(ネットワーク)とそこから生まれる規範・信頼」と定義される、社会関係上の資本をいう。このソーシャル・キャピタルは社会の効率を高める(Putnam 1993=2001)。
- 3) NPMは、2001年の閣議決定のなかで今後の方針として取りあげられた手法である。その定義は研究者によって、また各国の実施状況によって相違があるが、おおむね、単に公共部門の市場化ではなく、行政への市場原理の何らかのかたちでの導入ということになる(窪田1998; 龍・佐々木2002; 大住2003)。
- 4) 社会生活基本調査は「国民の生活時間の配分及び自由時間等における主な活動(『インターネット』、『学習・研究』、『スポーツ』、『趣味・娯楽』、『ボランティア活動』、『旅行・行楽』)について調査し、国民の社会生活の実態を明らかにすることにより、各種行政施策の基礎資料を得ることを目的と」して「昭和51年の第1回調査以来5年ごとに実施」されている(「」内は<http://www.stat.go.jp/data/shakai/2001/gaiyo.htm>からの引用)総務省の指定統計である。
- 5) 社会生活基本調査は第6回にあたる平成13(2001)年より、用語を「社会的活動」から「ボランティア活動・社会参加活動」に改めた。本稿では「社会的活動」で統一表記する。
- 6) この質問紙調査は「市民のまちへの愛着度や地域

活動に関する行動や意識等についてたずね、今後の『協働と参画』のしくみづくりに反映させることを目的として、無作為抽出された20歳以上の神戸市民1万人を対象に行われた(神戸市

2003)。

7) ここでマネジメント機能とは、例えば家事労働のなかの家政に代表される、「管理的な労働」(川上1991)のことをさす。

〔参考文献〕

- 青野守徳, 2000, 「アンペイドワーク統計研究の中間報告について」『統計局研究彙報』58: 3-61.
- Berger, Peter L., and Richard John Neuhaus, 2000, “To Empower People: From State to Civil Society”, Don E. Eberly eds., *The Essential Civil Society Reader: classic essays in the American civil debate*, Maryland: rowman & littlefield publishers, inc., 143-81.
- Etzioni, Amitai, 2000, “Communitarianism and the Moral Dimension”, Don E. Eberly eds., *The Essential Civil Society Reader: classic essays in the American civil debate*, Maryland: rowman & littlefield publishers, inc., 123-39.
- 古田睦美, 1996, 「アンペイド・ワーク概念とその評価に関するフェミニズム視点からの検討」『女性労働研究』30: 66-72
- 神戸市「平成15年度予算における主要施策」  
———, 「神戸市統計書 平成14年版」
- 後藤桂旦, 1990, 「女兒の逸失利益と家事労働の評価」『奈良県立商科大学研究季報』1: 187-194.
- 初岡直子, 1999, 「無償労働の測定と貨幣価値-背景・測定・評価方法を中心に」『エコノミック・リサーチ』5: 74-81.
- Himmelfarb, Gertrude, 2000, “The Demoralization of Society: What’s Wrong with the Civil Society”, Don E. Eberly eds., *The Essential Civil Society Reader: classic essays in the American civil debate*, Maryland: rowman & littlefield publishers, inc., 95-99.
- 石倉一郎, 1983, 「家事労働と労働力の価値」『経済労働研究』2: 27-28.
- 磯野富士子, 1982, 「婦人解放論の混迷-婦人週刊にあたっての提言-」上野千鶴子編, 『主婦論争を読むⅡ全記録』勁草書房, 2-22.
- 伊藤とみ子, 1979, 「家事労働の経済的評価に関する一考察-判決に現れた主婦の逸失利益の考え方」『九大法学』38: 211-230.
- 金子郁容・松岡正剛・下河辺淳, 1998, 『ボランティア-経済の誕生』実業之日本社.
- 経済企画庁, [1998] 1999, 「1996年の無償労働の貨幣評価」(1999年一部改訂)
- 神戸市, 2003, 「平成14年度神戸市民1万人アンケート報告書-『協働と参画のまちづくり』をめざして-」
- 駒野陽子, 1982, 「『主婦論争再考』-性別役割分業意識の克服のために-」上野千鶴子編, 『主婦論争を読むⅡ全記録』勁草書房, 231-45.
- 久場嬉子, 1979, 「家事労働と生産様式-ヒメルヴァイト=モハン」『家事労働と資本』を読んで『経済評論』28(3): 102-113.
- , 1995, 「無報酬労働(アンペイドワーク)の測定と評価」『婦人教育情報』31: 19-25.
- ・竹信三恵子, 1999, 「『家事の値段』とは何か-アンペイドワークを測る-」(岩波ブックレット No. 473) 岩波書店.
- 窪田好男, 1998, 「NPM型政策評価と政府の失敗-地方行革との関連で-」『会計検査研究』18: 47-62.
- 黒田慶子, 1997, 「家事労働の過剰と社会化: 伊田広行氏の家事労働論への疑問」『立命館大学人文科学研究所紀要』69: 87-125.
- , 1999, 「アンペイド・ワークと家事労働」池内靖子・武田春子・二宮周平・姫岡とし子編『21世紀のジェンダー論』晃洋書房, 130-140.
- 内閣府, 2003, 「ソーシャル・キャピタル: 豊かな人間関係と市民活動の好循環を求めて」
- 新村友紀子, 1998, 「アンペイドワークの『社会的評価』に関する一考察-先進国の家事労働を中心に」『龍谷大学大学院研究紀要』12: 66-78.
- 小川雅弘, 1997, 「家事労働の経済的価値評価について」『大阪経大論集』47(6): 197-227.

大住庄四郎, 2003, 『NPM による行政革命』日本評論社.

Putnam, Robert D., 1993, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, N. J.: Princeton University Press. (=2001, 河田潤一訳『哲学する民主主義—伝統と改革の市民的構造』NTT 出版.)

龍慶昭・佐々木亮, 2002, 『戦略策定の理論と技法』多賀出版.

作間逸雄, 1997, 「無償労働の推計について—その意義と課題—」『国民経済計算』113: 1-10.

佐藤勢津子, 1997, 「家計における無償労働の貨幣評価と家計生産についての一考察」『国民経済計算』113: 11-31.

塩田咲子, 1996, 「国民年金第3号被保険者の保険料について—家事労働評価とかがわらせて」『高崎経済大学論集』38(4): 49-71.

竹中恵美子, 1980, 「労働力再生産の資本主義的性格と家事労働—家事労働をめぐる最近の論争によせて—」『経済学雑誌』81(1): 49-71.

立木茂雄, 2004, 「市民活動—問い直される公・共・私の関係—」『imidas 2004』集英社, 1045-50.

上山信一監訳, 2001, 『行政評価の世界標準モデル—戦略計画と業績測定—』東京法令出版.