

投稿論文

制度化パースペクティブからみた 当事者組織による「委託事業」の再定義と 供給システムへの「制度的同型化」

— 自立生活センターと「市町村障害者生活支援事業」を事例として —

村田 文世

A Re-Definition of Contracted Service Program and “Institutional Isomorphism”
by Self-Help Organizations using the Institutional Perspective
— The Case Study of Centers for Independent Living —

Fumiyo Murata

本稿の目的は、組織間関係論の制度化パースペクティブに依拠して、自立生活センターと「市町村障害者生活支援事業」を事例に、当事者組織が「委託事業」を組織内部でいかに再定義しながら供給システムにビルトインされていったのか、そのプロセスを明らかにすることにある。当事者組織による「委託事業」の、①自らの先行事業の公的制度化 ②利用者主体のサービスの拡大 ③障害者の社会的地位の向上 ④国家による財政支援 ⑤競争力向上の梃子という戦略的な再定義と、一方で国家による戦略として「ニーズの多様性」の強調という“意図的な仕掛け”が一致しながら、当事者組織を供給システムへ誘導する接点が形成され、当事者組織による供給システムへの「制度的同型化」が図られていく。それに伴い当事者組織は、「組織フィールドの構造化」「外部環境の価値や基準の採用」を通して、準公共的なサービス提供組織としての地位を確立していった。

キーワード 自立生活センター、「支援事業」、制度化パースペクティブ、「制度的同型化」

1. はじめに

我が国における80年代以降の福祉供給システムの再編は、一般に、石油ショックを契機とする「小さな政府」の議論と社会福祉ニーズの変化という2つの系譜を持つ（三浦1985:121-40）。

第一は、財政危機による肥大化した福祉国家に対する批判を端緒とした主張である。そこでは「日本型福祉社会」の実現が強調され、「民間活力」による社会福祉の充実が期待されていった。その結果、第三セクターや住民参加型組織などによる新しい供給体制が出現し、いわゆる「福祉関係八法改正」により営利企業を含む民間組織への事業委託の拡大に収斂されて行く。

第二には、ニーズの変化に伴う従来の供給組織

日本女子大学大学院博士課程後期2年

10月31日 受付

12月19日 受理

と方法の見直しの議論がある。その一つは、「非貨幣的ニード」の充足を目的とするサービスは、それが発生する場に近いところに用意される必要があるという接近性（accessibility）の問題である。とりわけ、日常的に発生し迅速な対応が求められるニードへの支援には、民間の参加が欠かせないものとなる（三浦1985:131）。さらには、「非貨幣的ニード」への支援には、例えば情緒的ニードのように、その性質上「公」が踏み込みにくいニードがあるという認識によるものである。この種のニードへの対応は基本的に民間に委ねられることになり、相互扶助組織などを含んだ新しい供給体制の必要性が説かれていく（宮田1996:68）。

事実、80年代後半から、障害当事者組織は相互扶助に基づく独自のサービス提供を始めていた。当時、独力で自立生活を試みながら介助の組織化という困難を抱えた障害者は、生活保障を公的サービスに求める運動の一方で、自らがサービス供給組織となることにより問題の解決を図ろうとしていった（一番ヶ瀬ら1987）。他方、国家においても、住民参加型の福祉供給組織の育成強化を目的とした、地域福祉基金やボランティア奨励などにみられる振興策が展開されてきた（井岡2002）。

もちろん、90年代半ばまでの当事者組織によるサービスは、緊縮財政により拡充が困難な公的サービスの不足を当事者組織が部分的に補完・代替するものであった。また、国家の振興策も、当時のラディカルな当事者運動に対する緊張緩和策という政治的な意図を含むものでもあった。しかし、国家と当事者組織は、双方の思惑を異にしながらも延長線上の「地域福祉の推進」で軌を一にして、福祉国家の供給システム再編のなかに当事者組織を組み入れる基礎を作り出してきた。

確かに、こうした動向からは、非貨幣的ニードの充足が強調された結果、当事者組織がそれに従

順に呼応する形で、供給システムに参入していったとする解釈が可能になろう。しかし現実的に、当事者組織は果たしてそう簡単に、社会福祉の準公的システムの一翼を担うサービス提供組織として名乗りを上げ、供給システムの枠組に組み入れられていったのだろうか。

例えば、介護保険制度において国家による市場化や民営化が誘導されるなか、営利企業でさえ、まず採算性の検討が参入の鍵となる。ましてや当事者組織の場合、組織内部には参入に際して解決しなければならない幾つかの課題が潜在していた。一つには、サービスの安定性・継続性や、組織基盤の脆弱性の問題があった。もう一つは、当事者組織は運動体として70年代以降、行政組織との長い対立関係のなかで一貫して行政責任や公的サービスの拡充を追求してきた。それゆえ、一部で「安上がり政府」の批判もある福祉国家の供給システム再編に自らが事業体として参入するとなれば、組織内部で、ある性格づけによりそれらを再定義しない限り、参入を図っていくことは容易でなかったと思われる。すなわち、80年代以降、当事者組織が供給システムに位置づけられていく通説の内実には、これまで十分に指摘されてこなかった、当事者組織自身による再定義の過程があってこそ初めて、国家の福祉政策転換に与ることができたものと考えてのである。

そこで本稿では、ある「委託事業」が当事者組織によっていかに再定義されたか検証しながら、「委託事業」を通して当事者組織がどのように供給システムにビルトインされていったのか、そのプロセスに焦点を当てる。具体的には、日本の障害者組織である自立生活センター（以下、CIL）と、CILを含む当事者組織に初めて国庫補助事業の委託先としての道を拓いた「市町村障害者生活支援事業」（以下「支援事業」）を事例として論考を試みる。

尚、本稿では、組織は外部環境にビルトインされることで組織の安定性・正当性を獲得し、成功的な成長と存続が可能になるという、組織間関係論の制度化パースペクティブに依拠しながらプロセスの捉え直しを行う¹⁾。ここでの組織とは、個別組織ではなく組織の集合体を言う。また、組織は自らの正当性や合法性を確保するために、他組織(例.国家や組織間システム)に同調し同型化しながら、それらとの間に組織間関係を形成するという理論的前提に立つ(山倉1993:51-2)。こうした「制度的同型化」(institutional isomorphism)では、組織の環境への受動的側面が重視され、組織はビルトインされたシステムに準拠する規範や価値を受け入れる存在として捉えられる(DiMaggio, et al.1983)。

2. 事業体としてのCIL

(1) CILとは?

では、本稿で着目するCILとはいかなる組織なのだろうか。日本のCILは、米国のエド・ロバーツらによって始まった自立生活運動が、82年、日本に紹介されたことを創始とする。その後86年に誕生した日本初のCIL、ヒューマンケア協会事務局長の中西正司氏によれば、「施設中心主義からニード中心主義へ」の変換と「障害当事者が福祉サービスの受け手から担い手になる」という新たな福祉理念を掲げて登場したのがCILである(中西1997b)。

CILはこれまでも様々な観点から研究対象として関心を集めてきた。それは主に、①障害者福祉論 ②セルフヘルプ論の2つの研究領域に大別される。まず①障害者福祉論では、第一に、70年代に始まる障害者運動史の文脈から、82年以降の自立生活運動の流れのなかで介護保障や所得保障に対する運動体的側面に主眼を置くもの(立岩1997a)。第二には、CILにより日本に普及された

自立生活の概念から障害者の主体的な生活を対象としたもの(北野ら1999:定藤ら1998:立岩1997b)。ここには、自立生活の成立基盤をなす介助システムや介助者との関係についての研究も含まれる。第三には、当事者組織が事業体となることと障害者雇用の視点からの研究もある(日本障害者雇用促進協会障害者職業総合センター1998)。そして第四には、当事者自らが中心となり活動や組織について発信したものがある(JIL2001:立岩1997c)。②のセルフヘルプ論では、ピアカウンセリングなどの相互支援の有効性や援助方法に着目した研究がある(岡1992)。これらの研究からCILの特徴について次のように表されよう。

- ・ 障害当事者が運営主体として明確に位置づけられた当事者組織である。
- ・ 障害者の権利擁護を第一義に掲げる運動体組織である。
- ・ 障害別を問わず地域のあらゆる障害者に、情報提供、介助、自立生活プログラム、ピアカウンセリング等のサービスを有償で提供するサービス提供組織である。
- ・ 行政資金や民間助成金などを主財源として運営される民間非営利組織である。

海外では、とりわけ身体障害の当事者組織にアドボカシーとサービス提供を結びつけた組織が多いとされる(Johnson1999=2002:206)。しかし日本では、CILのように2つの機能を明確に掲げる当事者組織はこれまで余り例がなかったと言えよう。

(2) 社会変革性と開拓性

以上に加え、CILを事業体組織の側面からより積極的に位置づけるとすれば、当事者組織に期待される「新しい公共的価値の創出や、政策に圧力をかけながら社会変革の推進、またサービス供給における革新的方法の開拓」(Evers1995)など、

社会的役割の多くを日本で実現しようとしてきた組織であると言えよう。これまでの日本におけるCILの活動は、まさに「社会変革性と開拓性」という言葉に集約され、具体的に以下の5点に整理できる。

① 社会福祉理念への影響

CILの自立理念である、「日常生活や社会参加の行動を自らの意志で決定・選択し、主体的に地域社会の中で自らの責任における生活をする」(北野ら1999:71)という自立観は、従来の医療モデルに依拠した身体的自立や経済的自立を根本から覆すものとなった。現在では、「社会福祉の全体に一般化され、社会福祉基礎構造改革の普遍的な理念として位置づけられる」(古川ら2002:427)に至っている。また、この自立概念を貫く「自己決定・自己責任」は、社会福祉の目的概念として、措置制度から契約制度への移行のなかでサービス利用者の選択権や決定権を保障する鍵概念となっていた。

② 政策提言

さらに、CILはこれまで様々な研究報告を通じて政府や社会に向けた提言を行なって来た。例えば、ダイレクト・ペイメント(直接給付)による利用者主導の介助システム(ヒューマンケア協会1998)や、セルフケア・マネジメント(CIL立川1997)の提言を通して、障害者の主体性の確保とエンパワメントの重視を奨励してきた。それらは支援費制度の代理受領の概念やケアマネジメントの制度構造に、少なからず影響を及ぼしてきたと言えよう。

③ 介護保障制度確立への寄与

運動体としてCILは設立前史の70年代前半から、「運動なきところにサービスなし」として介護保障に対する要求を不断に続けてきた。具体的

には、「ホームヘルプ事業」の派遣時間の上限や時間帯の制限撤廃要求。介助料としての「全身性障害者介護人派遣事業」の一日8時間365日対応へ向けた運動や「生活保護他人介護料」の設定などがある。また、同性介助を基本に利用者が選んだ介助者をヘルパー登録する「自薦登録ヘルパー制度」も導入されていった。他方、所得保障を求める運動の成果としては、86年度からの障害者年金制度の実施がある。これらの制度を組み合わせることで、地域によっては90年代前半から24時間の自立生活を実現化させてきたのである(立岩1997b)。

④ 援助方法における新しいパラダイムの提示

一方、当事者組織によるサービスが、「援助者・専門職に対する障害者等の劣位性・従属性を解消し、対等性・主体性を確立する」(平岡2000:38)ことは、多くの論者によって指摘されてきた。CILも自らがサービス提供者となることを、「医療モデル、リハビリ専門家に対する大きな挑戦である」(JIL2001:18)として役割転換を明言してきた。ここには、「病気と違って治療の対象とならない『障害』の場合には、何が自分のニーズか、自分にとって何が適切かを最もよく知っているのが当事者自身である」(中西ら2003:14)という主張がある。それは、障害者を福祉の受益者として固定してきた援助の非対称関係にくさびを打ち込む提起となった。さらに、ここでは「障害者が、これまでの庇護された自信のない存在から力強く社会を変革していく存在として、社会の有益な存在であることを立証していく」(JIL2001:30)として障害者の総体的な地位向上が目指されている。

⑤ 新しいサービスの開拓

一般に、当事者組織によるサービスは開拓や先

駆性に最大の特徴がある (Kramer1979)。CILも、公的サービスの要求運動の一方で、不足するサービスを積極的に開拓してきた。それは、自らがサービス利用者であり、かつ提供者でもある複合した立場だからこそ可能であると強調されている (中西ら2003:97)。例えば、24時間・365日の介助サービスや緊急介助サービス、同性介助を基本とするサービスは、ホームヘルプ事業の改善要求運動のなかから開拓されてきたものである。また、自立生活を成り立てるには介助サービスだけでは利用者が依存的になりかねない。そのため、ロールモデルとなるピアカウンセラーによる心理的な支援と、自立生活のためのノウハウや情報提供が不可欠として、「ピアカウンセリング」と「自立生活プログラム」がサービスの柱に掲げられてきた (中西ら2003:31)。

3. 「支援事業」とCIL

では、CILは「支援事業」にいかなる価値や意味を持たせながら、組織内部での再定義を図っていったのだろうか。

(1) 「支援事業」とは？

ここで言う「支援事業」とは、「障害者プラン」において障害者の総合的な相談・生活支援を地域で支える事業として96年度から実施された、実施主体を市町村とする相談支援事業である。従来の相談業務とは異なり、身近な地域において相談窓口のコーディネーターが、地域で自立生活をする障害者の個人的な悩みや障害者固有の生活上の問題について、総合的な相談に乗りながら障害者の主体的な生活を支援していく事業である (厚生省社会・援護局更生課1996)。必須事業として「ピアカウンセリング」や「社会生活力を高めるための支援」など、従来の施策にはない新しい事業が位置づけられた。

特徴として、要綱に示された具体的事例に基づ

いて、地域性に合わせた事業展開が求められる柔軟性の高い事業であること。また、仲間性を重視した共感的な支援が要求されるなど民間の独創性が期待される事業であることが挙げられる (全連協2001)。

従来、行政サービスの委託先は、民間であっても社会福祉法人や社協、NPO法人格を持つ事業者者に限定されてきた。ましてや法人格を持たない当事者組織が委託先に選定されることは殆どなかった。しかし、この「支援事業」によって、これまで地域で障害者の自立支援を行なってきた当事者組織が委託先として認められ、国庫補助事業の受託に初めて道が拓かれていった。

これによりCILは、組織内部で「支援事業」を再定義しながら、供給システムの参入へ具体的な組織展開の過程を踏んでいくこととなる。以下、そのプロセスを明らかにしたい。

(2) 戦略的位置づけとしての「支援事業」

本稿では、事業化直後を中心に「支援事業」に関連して書かれたCIL関係者の文献及び、公開されている協議会発行のニュースレター、報告書など²⁾から検証を試みた。そこからは、CILが次の5点から「支援事業」を再定義し、自覚的な転機として位置づけを図っていったことが浮かび上がってくる。

① CILの先行事業の公的制度化

まず最も注目されるのは、CILが「支援事業」を、「これまでの福祉の諸制度と違い、科目、内容そのものがCILの行なってきたサービスを事業化したもの」(JIL2001:193)と明確に位置付けている点にある。

その根拠として、第一に、運動的側面から、事業化に至るまでのCIL関係者による厚生省(当時)担当課との交渉が挙げられている。CILの中心的

な団体は、96年の障害者プランを受けて厚生省が地域の障害者のための相談支援事業を策定するという情報を入手すると、厚生省と協議の場を設け、自立生活プログラムやピアカウンセリングなど自らの事業実績を提出しサービス内容や支援方法を討議した。また要綱作成の過程でも、当事者組織への委託を明記するよう働きかけたとされる（全連協2001）。

第二には、「支援事業」の基本事業である「ピアカウンセリング」や「社会生活力を高めるための支援」と、CILの事業であるピアカウンセリングや自立生活プログラムとの類似性からである（全連協2001）。CILの全国協議会組織である「全国自立生活センター協議会」（以下、JIL）では、92年の設立直後からピアカウンセリング委員会を設け、講座の開催やリーダー養成などの実績を重ねてきた。そのため、要綱において「ピアカウンセラー」が「自立生活をする障害者がカウンセラーとなる」と規定されている点を、日本で障害者のカウンセラーを養成してきたのはCILだけであるとして、長年にわたる活動の成果と評している（中西1996b）。

第三に、「支援事業」は、CILが地域福祉推進の理念的なモデルとなった事業であるとの主張である。そこでは、国がCILのような障害者が運営する事業体を地域福祉の要石として捉え、障害者のニーズを直接反映する組織を地域に導入することを目的とした事業であることが述べられている（中西1997b）。

以上のように、CILでは「支援事業」を、それまでの自らの10年余りの先行事業に対する公的制度化と捉え、国から「社会的認知」を付与されたものであると位置づけていった。

② 利用者主体のサービスの拡大

さらには、CILは「支援事業」を、当事者組織

によるニーズ中心のサービス展開を可能にするものとして捉えた。従来からCILは、当事者のニーズに最も近いところから創出される自らのサービスについて、“ニーズ中心のサービス提供”の先導役となり得ること。利用者主体に基づくサービスは、評価の難しい福祉サービスにおいて最も適切な品質管理を可能にすること。採算性の悪さを理由に事業からの撤退はあり得ず、信頼関係に基づく支援を行なうことができるなど、その意義を主張してきた（中西1993:1995;中西ら2003）。そのため「支援事業」を、「うまく運用されれば画期的な、新たなニーズに基づいた福祉社会に繋がる地平線を開くものとなる。日頃から訴えている“ニーズ中心の社会政策”に一步足を踏み入れる歴史的な施策になる可能性を秘めている。」（中西1996a:46）として、利用者主体のサービス展開の契機とした。

③ 障害者の社会的地位の向上

次に、「支援事業」のなかで、ピアカウンセラーが職業化されたことで、障害者による相互支援の専門性が認められ、障害者自身をエンパワメントしていく画期的な事業として捉えた点が挙げられる。「教育の機会から遠ざけられ、資格制度からは無関係な世界に生きてきた重度障害者が、自立生活の世界で初めて、その経験を武器に余人には代われぬ専門家として登場する機会を得た。これは障害者の社会的地位を高める第一歩になるだろう。」（中西1996b:153）として、従来の福祉施策では果たし得なかった、障害者の主体的に生きる力を育む事業である点に「支援事業」の最大の意義が置かれている³⁾。

④ 国家による財政支援

CILはそれまで、自治体レベルでの助成金や地域福祉基金などの行政資金を主財源として活動を

行ってきた。しかし、それらは地域格差が大きい上に、組織運営の安定を確保するのに十分とは言えず、国レベルでの財政支援はCILの悲願となっていた（中西1996b,大谷1999）。そのため、「支援事業」を通して国がCILへの支援を図ってくれたものと歓迎し（中西1997b）、「これまで行政からの補助金をもらいにくかった弱小団体が財政基盤を安定させるためにも、委託を受けることはCILにとって不可欠である」（安積ら1999:99）として、国から財政支援を引き出すチャンスとした。

そのうえで、「事業受託を希望するCIL等の障害当事者組織は、早急に市町村との話し合いに入り、実施能力と事業実績を有していることを説得してほしい。」（中西1997a:31）として、全国のCILへ受託に向けた動きを促している。また、「これまで実際に障害者の自律を実現し支えてきた当事者活動が補助を獲得しさらに発展できるように、取り組みを強めていかなければならない。」（楠1998:126）として組織の拡大強化を図っていった。

⑤ 競争力向上の梃子

これらの実現化に向けては、当然、行政組織からの委託を受けることが前提となる。

CILは「支援事業」をきっかけに、市町村からの委託をめぐって初めて同業他組織と競合する状況が生じてきた。「運営上、障害当事者が実施主体に入らなければ実効性がなく、生活管理に陥る危険性がある」（中西1996a:41）として、事業の遂行には当事者の視点が不可欠であることを訴えた。また、委託先によっては、当事者不在のまま単に行政からの資金援助に過ぎない形骸化した事業となっていることや、事業の趣旨が十分に理解されず従来の相談支援と変わらないものになっていることなど、事業の理念と実情の乖離を批判的に捉えた⁴⁾。その上で、「既存の施設等が委託を受けることで、地域の改革の阻害要因を作ってはな

らい。福祉センターは障害者が中心に運営していないのでニーズが把握できない。療護施設には地域で生活する障害者はいないので生活支援は不可能である。CILのある市町村はCILに支援事業を委託すべき」（中西1997b:70）として優位性を訴えた。

しかし一方では、すべてのCILが委託先として十分な組織力を有しているとは言い難い状況もあった。そのため、「国が例示したような他の施設に委託されていけば、せっかくの事業が有名無実となる。また二度とCILが日の目を見るチャンスはなくなるだろう。本事業での国の助成を得るためには、都道府県を説得する力量が求められる。CILが今よりもさらに事業体として市民に信頼され、経理や運営面においても責任の負える主体たることが要求される。」（中西1996b:154）として、事業受託の付託たる組織となり競争力をつけていくことの重要性が、初めて意識されていく。

(3) 供給システムへの「制度的同型化」

一般に、組織は小規模のうちは社会の枠組みからの孤立を保つこともできる。しかし、組織的になるほどその立場を宣伝し正当性を主張するようになる。制度的な埋め込みをいかに図るかが課題となってくるのである（田尾1999:179）。とりわけ民間非営利組織は、多くが公共的な課題を持ち社会的な役割を果たしていることから、社会全体のマクロ的な動向や政府の政策動向との関連は、組織に密接な影響を及ぼすことになる（川口1999:19）。そのため経営の分岐点において、自らを国家や地方政府との制度的文脈にどのように位置づけていくかは、組織の今後の有り様を決定づけるものとなる。

日本での誕生から10年、行政や社会から一定の認識を得るようになっていたCILは、次の課題として自らを国政レベルの制度に組み入れることを

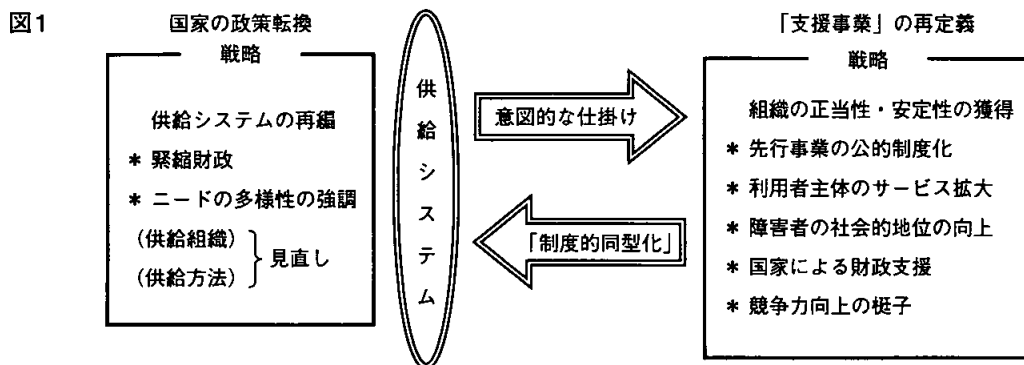
模索し始めていた（中西1997b）。そこでCILは、「支援事業」を、①CILの先行事業の公的制度化 ②当事者組織によるサービス提供の拡大 ③障害者の社会的地位の向上 ④国家による財政支援 ⑤競争力向上の梃子、という再定義を行うことで、目的的に戦略的な位置づけを図りながら自らを制度化された環境にビルトインしていく契機としていった。すなわち、「支援事業」を新たな発展と躍進の機会を組織に付与するものと捉えた上で、国家の供給システムに意識的に「制度的同型化」されることを選択したわけである。それによって組織の正当性を獲得し、安定化と拡大を維持していく方針を明確にしていったものと解釈できる。

ここには一方で、国家が「ニーズの多様性」を強調することによって、当事者組織を供給システムに誘導しやすい基盤を作り出そうとした“意図的な仕掛け”があると見えよう。80年代、国家は、非貨幣的ニーズに対応する対人援助サービスの供給組織と方法の再編を主要な政策課題として、戦略に掲げていた（三浦1985:130）。そのなかで、国家の「ニーズの多様性」への着目は、情緒的安定のニーズなど従来の貨幣給付になじまない新しいニーズを顕在化させ、ニーズを充足し得る新たなサービス供給形態が様々に検討されていく。その結果、「適切な”供給手段”」（岩田1991:46）の一つとして、相互扶助に基づく共感的支援を

「ニッチ」としてきた当事者組織が注目されることになり、技術的に当事者組織を供給システムに組み入れやすい接点が出来上がってくるのである。

ここでもう一つ重要なことは、ニーズの多様化する社会において、ニーズとは必ずしも社会的合意や普遍的価値だけに規定されるものではなく、少数グループの持つ主観的な価値や目標が基準となることもあり得るとされる（岩田1991:44）。つまり、国家の新しいニーズへの着目は、障害者が主観的に持つ価値や規範が国家からニーズとして裁定される可能性を示唆する。それは、事業体としてのCILからすれば、組織理念に掲げる“利用者主体のサービス”の実現に向けた最良の根拠となり得るものとなる。同時に運動体としての立場からも、国家の規範に準拠する枠組にビルトインすることへの抵抗を和らげる格好の誘因材料となっていく【図1参照】。

国家はこうした“意図的な仕掛け”を図りながら、技術的にCILの活動との接点を作り出し、価値的にもCILを取り込みやすい環境を醸成してきた。そこに、90年代半ば、「支援事業」によって当事者組織が委託先に認められ、国の事業の受託に先鞭がつけられていった意味がある。国家による社会福祉の枠組みの再編成と、CILによる組織の安定・拡大化という両者の戦略の一致は、「支



援事業」によってピアカウンセリングや自立生活支援など具体的アリーナを創出しながら、CILの供給システムへのビルトインに結実していったのである。

では、「支援事業」によってもたらされたサービス提供組織としての萌芽は、CILにいかなる変容を引き起こしていったのだろうか。

4. 「制度的同型化」に伴うCILの戦略展開

一般に、組織は「制度的同型化」に伴って、新しい実践や過程を組み入れるようになる(Meyer, et al. 1977)。なかでも組織に及ぼす最大の影響に、「組織フィールドの構造化」(DiMaggio, et al. 1983)と「外部環境の新たな価値や規範の採用」(Meyer, et al. 1977)の2つがある。組織はそれらによって民主的に合法化・安定化され、組織の成功と生存が可能になるとされる。

本節では、CILが「支援事業」の受託や働きかけに伴って直面した、後述する①全国レベルでのCILの育成 ②同業他組織との連携 ③ピアカウンセラーの養成 ④行政組織との協調関係と緊張関係の構築、の4つの課題のうち①～③に対する組織行動を、「制度的同型化」に伴う影響の観点から分析的に捉えてみたい。

(1) 「全連協」の創設

「支援事業」の受託に向けた取り組みや事業遂行のなかで、幾つかの課題が明らかになってきた。第一に、事業の要となる当事者と事業の付託たる当事者組織を、全国的にいか育成し運営管理能力を向上させていくかという問題である。具体的には、当事者の「専門性」と「社会生活力」の向上、ロールモデルとなる人材の育成、報告書の作成や会計など組織管理ノウハウの伝授など、人的・組織的体制作りが必要となってきた。さらに第二の課題として、地域の社会資源とのネット

ワーク構築の必要性である。相談支援においては利用者を特定の事業者に誘導したり自らのサービスに囲い込むのではなく、公平に地域の社会資源に関して情報提供を行うことが不可欠となる。そのため地域での同業他組織との連携が求められてきた(全連協2001)。

そこで、事業化から2年後の98年、いち早く「支援事業」を受託したCIL3団体⁵⁾が中心となって「市町村障害者生活支援事業全国連絡協議会」(以下、全連協)が設立された。全国の行政直営の支援センター、社協、療護施設など、組織形態や団体の違いを越えた人材育成、情報提供や交換などを目的とし、「長い障害者の歴史のこのひとつの到達点を、この機会に検証し、新しい時代にふさわしい理念と感覚を共有する場」として創設された⁶⁾。

こうした組織展開は、上記のデマジオらを引用して、公的助成金の拡大と芸術界への影響を論じた、組織社会学の佐藤郁哉(佐藤1999:272-4)の論に依拠すれば、次のように整理されよう。まず、「組織フィールド」とは、ある共通の活動に関わる組織や機関が全体として構成する影響関係の場を指す(佐藤1999:273)。本稿で言えば、「支援事業」の実施を通して、CIL、同業他組織、国や地方政府などが相互に影響し合う組織活動の場を言う。さらに、「組織フィールドの構造化」とは、①組織フィールド内での組織間の相互作用の増加 ②組織間における支配と連携のパターンの出現 ③情報量の増加 ④組織群の参加者間の共通認識の発達、という4つのプロセスの出現を言う(DiMaggio, et al. 1983:148)。

最初に、①組織フィールド内での組織間の相互作用の増加とは、「支援事業」の実施過程のなかで、これまで具体的な事業を介しての連携やコミュニケーションの少なかったCIL、社協や療護施設などの組織群の間に、受託組織という共通性

のもとでの相互作用が増加していくことを表す。事業化直後96年、委託を受けた東京のCILには、行政を含めた全国の実施団体からピアカウンセリングや自立生活プログラムについての問い合わせや視察が殺到した。事業内容の斬新さゆえに、各団体では委託先の選定や事業実施方法をめぐる混乱が生じていた。そのため先行事業として実績のあるCILに、関連情報を求めて全国からの関心が集中したのである。その結果、団体間の相互の情報交換やコミュニケーションが増加し、全連協の結成に向けた流れが形成されていく。

次に、②組織間における支配と連携のパターンの出現とは、全連協から所属団体に向けた情報発信や運営方法の指導を通して、支配と連携の構図が現れることである。具体的には、運営管理マニュアルの発行による指導、全国での研修会の開催、個別相談、ビデオ販売など実施ノウハウの伝達が挙げられる。また事業の理念や当事者の役割の重要性なども説かれていった。こうしてCIL主導による団体間の連携とネットワークの構築が、強化されていくのである。

さらに、③情報量の増加とは、事業が遂行されるにつれて、行政から発信される制度関連の情報、実施団体が抱える課題や情報の交換など、「支援事業」のフィールドで相互に交わされる情報量が増加していくことである。それは、情報提供としてのニュースレター、研修会資料、事例報告集の刊行、行政職や専門家を招いたセミナーや学習会の開催などに結びつき、委託事業者としての課題の共有や問題解決の場として機能していった。

最後に、④組織群の参加者間における共通認識の発達では、これらの相互間の情報や人的交流を経て、事業の理念、人材の確保、団体間の連携など事業遂行のための目的や認識が共有化されていくことを言う。このプロセスのなかで団体の枠を越えた事業の実施主体としての帰属意識が醸成さ

れ、いわゆる業界的な一つのフィールドが形成されていく。例えば、それは、2003年の一般財源化に反対する政府への請願行動や、委託金減額に関する実態調査、介護保険や支援費制度など制度環境の変化に対する共通認識や諸行動に繋がるものとなる。

以上のような「支援事業」が誘因となった変化の過程を通じて、CILは全国の社協や療護施設などの組織群との間に、競合関係の一方で公式的な関係を構築し、福祉供給システムを構成する組織としての参入を果たしていった。それは、従来運動体的イメージの強かったCILが、広く外部環境に開かれた事業体として他組織との協調的な側面を社会にアピールしていくことでもあり、準公共的なサービス提供組織としての地位を確立していく兆候となるものであったと言える。

(2) ピアカウンセラーの認定化

さらに、「制度的同型化」に伴うもう一つの影響として、「外部環境の新たな価値や規範の採用」の観点から、JILにおける「ピアカウンセラーの認定化」を取り挙げる。

①認定化へ向けた動き

「支援事業」に伴う第三の課題にピアカウンセリングに関する次の3つの問題があった。まず一つには、ピアカウンセリングの事業内容やピアカウンセラーの役割や要件について社会に周知する必要性が生じてきた。事業化当初、CILには全国各地の実施団体から、中心的事業であるピアカウンセリングに関する多くの問い合わせが寄せられた。そのためピアカウンセラーとはいかなる立場からどのような支援をするのかなど、ピアカウンセリング全般に関する正しい理解を、CILを含めた関連機関に発信することが求められてきた。

二つめは、ピアカウンセリングのなかの当事者相談員と従来の行政が設置する身体障害者相談員

との明確な差別化や、ピアカウンセラーとは当事者としての対等な立場から自立支援できる一定のトレーニングを積んだ人材であることを証明する必要性が出てきた (JIL2001:23)。事業化によってピアカウンセラーが広く一般化されたことで、障害者であれば誰でもピアカウンセラーになれるという誤った認識が広まることを恐れ、特化する必要が生じたのである。

最後は、行政や社会に向けたアピールの重要性の視点である。従来の援助の受け手であった重度障害者が国の事業によりピアカウンセラーとして正式に位置づけられたものの、行政や社会からはその力量を不安視する見方もあった。そこで委託をめぐる他組織との競争のなかで、サービス提供組織としてのCILの信頼性を証明する必要性が出てきた。また、ピアカウンセラーが、自立支援の相談領域で国家資格制度上にある社会福祉士と等値に位置づけられるためには、専門職に比肩する専門性を有する職業であることを訴えていくことが不可欠となってきた (全連協1998)。そこでJILでは、「支援事業」におけるピアカウンセラーの有効性を行政に認めさせ社会に提示していくために、明確な位置づけを推進していく見解に至ったのである (安積ら1999:104)。

②戦略としての認定化

こうして、ピアカウンセラーの認定化というJIL独自の認定システムの立ち上げが決定されたものの、具体的な取り組みが開始されて98年に最初の認定者を出すまでの2年間には、様々な葛藤や賛否の議論があった。

ピアカウンセラーは仲間性に基づく利用者との対等な関係を前提とする。しかし、資格や認定制を敷くことで、反専門職主義を掲げてきた当事者自らが専門家志向を作り出すことになるのではないか。特定の障害者だけがピアカウンセラーにな

ることで、障害者が「する-される」の関係に判断され階層化されるのではないか (篠原2000)。職業化による権威主義やプロ意識が高まるのではないか、などの懸念が議論された (安積ら1999:104-14)。ピアカウンセリングの第一義的な目的が、仲間同士の分かち合いによる感情の解放にあることを考えれば、政治的な用いられ方への抵抗感を拭うのは容易なことではなかった。

しかしJILでは、認定化を社会的・国家的要請に基づくものとして戦略的な位置づけを図っていく (中西ら2003)。当事者組織の理念を社会に浸透させていくためには、それが具現化された自らのサービスを“利用”する手段しか持ち得なかった。すなわち、「支援事業」のキーワードであるピアカウンセリングを、CILの専売特許として (中西1996b)、「委託に向けた武器 (戦略として) 使っていくこと」 (安積ら1999:101) が合意されていく。時代の趨勢に乗って多くのCILが委託を受け、公的な支援を呼び込んでいくためには、公式な認証システムの導入は避けることができない苦渋の選択であった。

組織は、自らが最も依存する外部環境が関心を払う評価基準の改善に努め、それらを意識した評価基準の取り入れを図っていく (Thompson1967=1987)。CILは、行政と社会に対して、①当事者による支援の信頼性と有効性を立証していくために。また、②ピアカウンセラーを有する当事者組織としての妥当性と、「支援事業」の受託における競合他組織との差別化・優越化を図っていくために、ピアカウンセラーの認定化を戦略的に展開していくことを決定していった。

5. 考察と残されたもう一つの課題

(1) CILの「制度的同型化」に関する考察

以上、CILによる「支援事業」の戦略的な再定義とそれに伴う組織行動を、事業化直後を中心に

概観してきた。最後にCILの「制度的同型化」について若干の考察を加えておきたい。

繰り返すが、「制度的同型化」では、一般に組織の環境に対する受動的側面が強調される（山倉1993:52）。確かにそれは、社会福祉法人の「措置委託関係」に見られるように、環境に準拠する規範や価値に順応しながら組織の安定性や正当性の維持を可能にする。もちろんCILの「制度的同型化」にも、サービス活動や障害者自身を含めた当事者組織への正当性と、組織経営の安定性の獲得が戦略目標としてあった。加えて、特筆すべきは次の2点であろう。

第一に、環境に対して戦略的側面を強く帯びている点である。それは、「支援事業」に対する戦略的な意思表示と、その後の組織行動に関する意思決定の過程からも明らかであった。CILにとって国家との関係は、「組織に制約を課す存在」（山倉1993:52）としての消極的位置づけではなく、むしろ、組織に機会を付与し主体的に働きかけるべき存在として積極的に捉えられていた。

第二に、CILが組織の自己革新性を持つ点が挙げられる。組織は変化を脅威としてではなくイノベーションの機会として捉えながら、常に探求していかなければならない（Drucker 1990=1991:87）。それには、社会全体のマクロ的な動向、競争相手、行政の動向などの分析が最重要課題となる（川口1991:30）。CILは、全国的な組織規模拡大を模索していた経営的岐路において、「支援事業」を継続的発展の機会として捉えて受託組織として国家との組織間関係の形成をめざしていく。国の政策転換を自らを供給システムへ「制度的同型化」させるチャンスと位置づけていった。それは、全連協の設立やピアカウンセラーの認定化という新しいシステムの創出に繋がっていった。加えて、新たに発生した競争の意識は、組織の変革を生み出す原動力となり独自性の強化と差別化を通じた自

己革新に寄与するものとなる。それに伴う競争力の向上は供給システムにおける地位確立へ向けた梃子となっていく。

(2) 残された“行政組織との関係”の問題

ここで、残された課題として、第4節の冒頭で触れた第四の課題である「行政組織との協調関係と緊張関係の構築」がある。「支援事業」の斬新性の一つに社会資源の開発があった。それは、「支援事業」の成否を握る鍵として、受託組織に対し行政組織との対等なパートナーシップを前提に、不足するサービスを常に行政側に伝えながら新たなサービスを開拓していく努力を求めるものであった。ところが地域によっては、行政組織から“施策の範囲内でやって欲しい”“行政に対する要請は困る”という委託の縛りがあることも事実であった（全連協2001）。また、委託の是非をめぐって、行政組織との委託関係のなかで当事者主体の理念が損なわれ、運動体の活動に影響が出るのではないかと懸念も生まれていた（JIL2001:64）。これらはCILを「行政組織との協調関係と緊張関係の構築」という新たなジレンマに直面させ、相反する関係の両立は組織の新しい経営課題ともなっていた。

では、こうした行政組織との組織間関係に対してCILはいかなる組織行動に及んでいくのか。これに関しては、本稿で着目した集合体としてのCILと国家の関係ではなく、各実施レベルでのCILと行政組織の関係に焦点を当てた実証研究から初めて検証が可能となる。それゆえ、次にそれらを明らかにしていこうとする時、本稿で依拠した社会レベルから組織間関係を捉えた制度的パースペクティブとは異なり、組織レベルから組織間の「パワー依存関係」を捉えた資源依存パースペクティブの視角から分析を行う必要がでてくる。

また、「制度的同型化」には、組織に安定性・

正当性をもたらす一方で、従来の社会福祉法人に見られるような、行政組織への依存的体質を助長し組織運営やサービス展開における独自性や改革性への意欲を喪失させる問題をはらむ。従って、集合体としての供給システムへの「制度的同型化」が、受託後のCILの組織構造や組織行動にいかなる変化をもたらしたか。さらに、先に触れたCILの特徴としての「社会変革性や開拓性」、及び環境に対する戦略的、自己革新的側面は「制度的同型化」によって何らかの影響を受けていったのか否か。これらについても、組織レベルに主眼を置くことで、同時に組織内部から詳らかになっていくものと思われる。

註

- 1) ここでは紙幅の関係から、組織間関係論の制度化パースペクティブについては、簡単に触れるにとどめた。尚、制度化パースペクティブと資源依存パースペクティブに依拠した、「委託関係の形成」及び「行政組織との不均衡関係」への組織対応についての理論説明、また組織行動の分析枠組みに関しては別途、拙稿（2005）にて論述した。
- 2) JIL代表中西正司氏、「全連協」理事近藤秀夫氏、JIL役員らによる論文・書籍、「全連協」発行のニュースレター（vol.1～24）・第1～5回職員研修会報告集・運営マニュアルなどを通じて、解釈可能な言説について分析を行った。
- 3) 「支援事業全連協ニュース」vol.1より。
- 4) 近藤秀夫「市町村障害者生活支援事業の現状と課題」『2000年社会事業大学学内学会障害者福祉分科会資料』より。
- 5) 具体的には、96年受託のCIL立川・ヒューマンネットワーク町田・ヒューマンケア協会がある。

- 6) 「支援事業全連協ニュース」vol.1より。2005年5月現在、団体名が「当事者エンパワメントネットワーク」に変更され202団体が所属している。

引用文献

- 安積遊歩・野上温子（1999）『ピアカウンセリングという名の戦略』青英舎。
- 井岡勉（2002）「第四章 在宅福祉サービスの政策的展開」一番ヶ瀬康子・高島進・高田真治・京極高宣『戦後社会福祉の総括と21世紀への展望Ⅰ』ドメス出版。
- 一番ヶ瀬康子・佐藤進編（1987）『障害者の福祉と人権』（講座 障害者の福祉1）光生館
- 岩田正美（1991）「第3章 ニードと資源」大山博・武川正吾編『社会政策と社会行政』法律文化社。
- 右田紀久恵・高澤武司・古川孝順（2002）『社会福祉の歴史』有斐閣。
- Evers, A. (1995) "Part of the Welfare Mix : the third sector as an intermediate area", *Voluntas*, (6) /2. 159-82.
- 大谷強（1999）『自治と当事者主体の社会サービス』現代書館。
- 岡 知史（1992）「日本のセルフヘルプグループの基本的要素【まじわり】【ひとりだち】【ときはなち】」『社会福祉学』33（2）.118-36.
- 川口清史（1999）「第1章 非営利・協同組織の経営戦略」角 保雄・川口清史編『非営利・協同組織の経営』ミネルヴァ書房。
- 北野誠一・石田易司・大熊由起子・ほか編（1999）『障害者の機会平等と自立生活』明石書店。
- 楠 敏雄（1998）『自立と共生を求めて』解放出版社。
- Kramer, R. M. (1979) "Voluntary Agencies in

- the Welfare State: An Analysis of the Vanguard Role”, *Journal of Social Policy*, 8 (4) .473-88
- 厚生省社会・援護局更生課 (1996) 「市町村障害者生活支援事業について」『ノーマライゼーション』7,31-3.
- 定藤丈弘・岡本栄一・北野誠一編 (1998) 『自立生活の思想と展望』ミネルヴァ書房.
- 佐藤郁哉 (1999) 『現代演劇のフィールドワーク』東京大学出版会.
- JIL (全国自立生活センター協議会) 編 (2001) 『自立生活運動と障害文化』現代書館.
- 篠原睦治 (2000) 「第10章 ピア・カウンセリングを考える」日本社会臨床学会編『カウンセリング・幻想と現実』現代書館.
- Johnson. N. (1999) *Mixed Economies of Welfare*. Prentice-Hall. (=2002.青木郁夫・山本勉監訳『グローバリゼーションと福祉国家の変容－国際比較の視点』法律文化社.)
- CIL立川 (自立生活センター立川) 編・発行 (1997) 『当事者主体のケアマネジメント』.
- 全連協 (市町村障害者生活支援事業全国連絡協議会) 編・発行 (1998) 『98年度第二回職員研修会報告集』.
- 全連協 (市町村障害者生活支援事業全国連絡協議会) 編・発行 (2001) 『運営マニュアル』.
- 田尾雅夫 (1999) 『ボランティア組織の経営管理』有斐閣.
- 立岩真也 (1997a) 「第7章 はやく・ゆっくり」安積純子・岡原正幸・尾中文哉・ほか編『生の技法』藤原書店.
- 立岩真也 (1997b) 「第8章 私が決め、社会が支える、のを当事者が支える」安積純子・岡原正幸・尾中文哉・ほか編『生の技法』藤原書店.
- 立岩真也 (1997c) 「第9章 自立生活センターの挑戦」安積純子・岡原正幸・尾中文哉・ほか編『生の技法』藤原書店.
- DiMaggio. P. J. & Powell. W. W. (1983) The Iron Cage Revised :Institutional Isomorphism and Collective Rationality In Organizational Fields, *American Sociological Review*, 48,147-60
- Drucker, P.F. (1990) *Managing The Nonprofit Organization*. Harper Collins Publishers. (=1991,上田惇生・田代正美訳『非営利組織の経営』ダイヤモンド社.)
- Thompson. J. D (1967) *Organizations in Action*, New York:MACGRAW-Hill. (=1987,高宮 晋監訳『オーガニゼーション・イン・アクション』同文館.)
- 中西正司 (1993) 「当事者主体の福祉サービスの構築」『社会福祉研究』57,43-53
- 中西正司 (1995) 「ニード中心の社会政策」『季刊福祉労働』67,28-38
- 中西正司 (1996a) 「障害者プランを読む」『福祉展望』21,38-46
- 中西正司 (1996b) 「『市町村障害者生活支援事業』は自立生活センターの支援事業なのか」『福祉展望』71,150-4
- 中西正司 (1997a) 「“市町村障害者生活支援事業”と“自立生活センター”」『ジョイフル・ビギン』7, 30-4
- 中西正司 (1997b) 「自立生活運動と地方自治体の役割」自治体学会編『年報自治体学自立する市民と自治体』10,57-74
- 日本障害者雇用促進協会障害者職業総合センター編 (1998) 『地域ベースの障害者雇用支援システムに関する研究』3.
- 平岡公一 (2000) 「社会サービスの多元化と市場化」大山 博・炭谷 茂・武川正吾・ほか編『福祉国家への視座』ミネルヴァ書房.

- ヒューマンケア協会編・発行（1998）『障害当事者が提案する地域ケアシステム』.
- 三浦文夫（1985）『社会福祉政策研究』全国社会福祉協議会.
- 宮田和明（1996）『現代日本社会福祉政策論』ミネルヴァ書房.
- 村田文世（2005）『「委託関係」における当事者組織の自律性問題～組織間関係論による理論枠組の構築』『社会福祉学』46（2）,17-28
- Meyer, J & Rowan, B（1977）Institutional organizations: Formal structure as myths and ceremony, *American Journal of Sociology*, 83,340-63.
- 山倉健嗣（1993）『組織間関係』有斐閣.