

投稿論文

## 介護保険制度への「助け合い活動」参入の意図 —「生活支援」をめぐる二つのフレーミングの比較を通じた検討—

中 條 共 子

### Mutual Aid Action Groups Intention to Participate in Long-Term Care Insurance — Comparative Discussion of Framings of Livelihood Support for the Elderly —

Tomoko Nakajo

本稿は、介護保険の「生活支援」に「互助」を動員する政策構想にかかわって、政策主体と、この構想に参入しようとする「助け合い活動」の市民活動との、相互扶助を通して実現しようとするものの違いをあきらかにするために、社会運動研究のフレーミング理論を用いて、政策サイドと市民活動のフレーミングを比較した。その結果、政策サイドの焦点は「自助」にあり、「互助」はその補完と位置づけていることと、市民活動サイドは「助け合い」に、共同社会としての「地域」それ自体を展望していることが確認できた。また、市民活動団体の活動には、政策的な意図への対抗の姿勢が存在していることが示唆された。

キーワード：地域包括ケアシステム、互助、フレーミング、市民運動、生活支援

#### 1. 本研究の目的・議論の背景・研究方法 について

##### (1) 本研究の目的と議論の背景

近年、介護保険制度における「生活支援」分野への「互助」の動員が進められようとしている。このことに呼応し、「助け合い活動」を展開する市民活動団体の協議体から、「生活支援」への積極的な参入が表明されている。政府を中心とする政策主体と市民活動の主体は、どちらも地域のインフォーマル資源の組織化に関して重要な役割を担っていくことになる。しかし両者には、目指す

高齢者ケア像（問題設定や目的等）について大きな違いがあるように思われる。本稿の目的は、社会運動研究におけるフレーミング論を分析枠組みにして、その違いを明確化することにある。

「生活支援」への「互助」の動員がなされるようになった背景は次のように整理できる。

2014年6月、「医療介護総合確保推進法」が施行され、要支援者向け生活支援サービスを介護給付から切り離し、「地域支援事業」へと移行することが確定した。同事業は、介護予防と、市町村の保険者としての役割の強化を狙いとして、2005年の介護保険改正時に設けられたものである。2011年の改正では、この事業の一つとして「介護予防・日常生活支援総合事業」が創設され、介護保険事業にボランティアを含めた多様な社会資源が導入されることとなった。さらに2015年の

---

明星大学非常勤講師

tomoko.nakajo@meisei-u.ac.jp

2014年10月31日 受付

2015年1月23日 受理

改正では、介護予防給付の主軸である「訪問介護」と「通所介護」がこの事業に移行することとなった。

この再編の背景には、団塊世代が後期高齢者となる2025年以降の介護需要ピークを見据えた「地域包括ケアシステム」構想がある。そこでは、医療と介護の脱施設化と、介護給付の重度者への集中を狙いとして、「生活支援」を地域住民による「互助」によってまかなうことが課題の一つとされている。構想を立案した「地域包括ケア研究会」の四つの報告書（構想報告書：2008、2010、2013、2014）によれば、「互助」とは制度によらない相互扶助であり、「近隣の助け合い」「住民主体のサービスやボランティア活動等」とであるとされる。また「互助」の発掘や育成は市町村の責務とされ、地域における互助を促進していくにあたっては、目指すべき方向を「住民や地域の諸主体」が共有することとしての「規範的統合」が求められるとされている。

この構想にもとづき、2013年8月社会保障制度国民会議報告書（国民会議報告書）が「地域包括ケアシステム」の構築を打ち出した。更に2014年3月、医療・介護の業界団体、全国知事会、全国労働組合総連合会など85団体を集めた、「地域包括ケア推進全国会議」が開かれ、「地域包括ケア推進に関する決議」が出された。この動きは「地域包括ケアシステム」へと向かう流れが本格化したことを示している。

一方、前年12月には、地域支援事業再編の具体的内容の提示を受け、「新地域支援構想会議」が立ち上げられた<sup>1)</sup>。この協議体は、従来から介護保険外の生活支援サービスを「助け合い活動」として展開してきた市民活動団体が加盟する全国団体の集まりである。同会議は「新たな地域支援事業に対する基本的な考え方」「新地域支援構想」（2014）という二つの文書を通して、地域支援事

業再編に協調し、積極的に参画する姿勢をあきらかにした。

これまで、市民活動がサービス提供を担うことに関しては、「国家システムにとって、コストも安上がりで実効性も高いまことに巧妙な一つの動員のかたちでありうる」（中野 1999）、「行政の下請け圧力に巻き込まれている」（西山 2004）との批判的な指摘がなされてきた。同様に、「市民活動団体等基本調査」（内閣府大臣官房市民活動促進課 2010）でも、多くの市民活動が「下請け化」を警戒していることが示されている。こうした批判や不安を尻目に、「助け合い活動」は、市民活動の自律性・独自性を表す指標となってきたといえる。「地域包括ケアシステム」をにらんだ地域支援事業の再編は、市民活動の自律的・独創的領域の制度化であるがゆえに、この事業への参画は市民活動にとっては大きなリスクをとまなう決断であったと考えられる。

ただし今回の決断では、「助け合い活動が中心になって生活支援サービスを推進する」ことが主張されていることに注意が必要である（新地域支援構想会議 2014：13）。新地域支援構想会議はそう主張する理由として、「助け合い活動」は「活動を通して孤立している人びととつながり、その人と地域社会とのつながりを回復するという、住民・市民自身の活動であるからこそ可能な固有の働きを持っている」ということをあげている。それは、政策と協調していくにあたり、「助け合い活動」と政策的な意図との違いをあきらかにし、独自の意図を堅持していく姿勢を表明するものであったと考えられる。

武川正吾（2009）は、社会政策に関する理論的考察を展開する中で、分配構造の意識的変革において中心的な役割を果たす二つの主体ないし二つの様式として「計画」と「運動」とをあげている。武川によれば、計画の主体が「運動」的なものを

自らのうちに取り込むこともあれば、運動の主体が「計画」的要素を取り入れて「計画」化していくこともあるという。介護保険制度のもとで、政策主体が、「運動的」ということができるような集合的意欲喚起による「互助」の形成を目指し、同時に、市民活動が自らを政策・制度へと位置づけていくという現在の展開は、こうした武川の分析に依拠して説明することができるとされる。

ただし武川は、両者がどれほど相互浸透したとしても、計画の主体がもつ「公権力主体によって、目的意識的かつ人為的に行われる社会的資源の制御＝統制」という特質が「運動」に解消されることはなく、また反対に、運動の主体は、どんなに合理化したとしても「当初の原初的エネルギーに支えられることによって有効な力を発揮する」と指摘している。この武川の指摘は、計画の主体にとって「運動」とは目的達成の手段であるが、運動の主体の「運動」とは本来、運動参加者の意思の表出行動である、ということを示唆している。

こうした示唆を踏まえるならば、「助け合い活動」の介護保険制度への参入の意図を考察するには、「助け合い活動」において担い手たちがどのような意思を表出してきたのかを、まずあきらかにすることが必要であると思われる。

そのために本稿は、社会運動研究の成果を参照し、有益であると思われる分析枠組みを援用することとした。本稿が参照した社会運動研究の成果については後述する。

## (2) 「計画」と「運動」をめぐるこれまでの議論

社会福祉学において「計画」と「運動」（「政策」と「福祉運動」）をめぐる社会福祉学の議論の嚆矢となったのは、1960年代から1970年代半ばにかけて展開された「運動論」である<sup>2)</sup>。その代表的論者である真田は（1968：125）は、福祉政策

において、政策が意図する「政策効果」と、運動が求める「福祉効果」とは表裏一体であり、「運動」は後者を実現させる原動力であるとした。「計画」と「運動」とをパワーゲームの両サイドとするのが「運動論」が描く構図である。しかし、低経済成長への移行にともなう「保革対決」の終焉、地方分権の進行とともに、この構図のリアリティが失われていく。1980年代には、社会福祉の新たな潮流として、ミクロ・メゾレベルでの生活問題解決を図る「地域福祉」が登場した。地域福祉の実践と研究においては、地域住民の変革的エネルギーの組織化が課題とされ、1990年代には、地域における福祉計画への住民参加が議論されていく（三浦ほか2003）。

こうした議論は、社会福祉学の関心が、社会福祉の原理の解明からより実地的な問題へと変化していったこと（岡本1993）と平行しており、そこには、地域における住民主体の福祉実現を強調する議論と、地域を在宅福祉サービス供給の単位として制度設計する議論との混在をみることができ。牧里毎治（1986）は地域福祉に関する議論を、政策制度に関する構造的アプローチとサービス供給に関する機能的アプローチとに分け、後者を更に、岡村重夫に代表される「主体論的アプローチ」と、三浦文夫・永田幹夫に代表される「資源論的アプローチ」に区分している。また児島亜紀子（1998：1）は、70年代以降、「住民参加」は、地域福祉を推進する指導原理として位置づけられてきたが、この議論は、住民の内発的努力をいかに喚起しうるかという、運動論的性格を必然的にともなっていたと指摘している。この指摘に従うならば、「住民参加」論とは、「計画」の視点からの運動論であったとみることも可能であろう。

ただし「地域」には、そこで生活するさまざまな人々による自発的かつ主体的な変革志向の福祉

サービス提供活動があることを見過ごしてはならないだろう。公式には「市民活動」と規定されているそうした活動を、「運動論」とは異なる構図によって「運動」としてとらえることが可能であり、またその必要があると考える<sup>3)</sup>。

そうしたことを指摘してきたのは2000年以降の「福祉NPO」論であり、社会学のアプローチであったといえることができる。安立清史(2008: 16-17)は、社会福祉学におけるNPO研究は、そのサービス供給主体としての側面に注目するものであり、多くは「社会福祉管理運営論(アドミニストレーション論)」や「サービス供給組織論(プロバイダー論)」の議論であったと指摘している。安立の指摘をふまえていえば、社会福祉学においては「運動論」以降、「運動」を「計画」と区別してその意図を探究する議論が途絶しているということになるだろう。

しかし他方では、多くの研究者が、市民活動における革新的な福祉サービス実践とその行動特性に注目し、それらが、財政面などの困難を抱えつつ、それを乗り越えて、何かに向かっていこうとする営みであることにまなざしが向けられてきた(田中 2006、森川 2010、妻鹿 2010)。「助け合い活動」は市民活動によって生み出された、市民活動の営みといえることができる。この活動の意図を政策意図から切り離して検討することには、「計画」と「運動」の関係を考察することが必要でありそのためには、かつての「運動論」とは別の分析枠組みや研究方法が必要となろう。

### (3) 研究方法

本稿の考察には、社会運動研究における成果の一つであるフレーミング論を分析枠組みとして用いることが有意義であると判断する。

社会運動研究では1980年代より「集合行為フレーム」<sup>4)</sup>という概念が広く用いられている。こ

の概念を提唱したSnowやBenfordによれば「集合行為フレーム」とは「社会運動組織のさまざまな行為やキャンペーンを鼓舞し、正統化する、活動指向の信念と意味のまとまり」(Benford and Snow 2000: 614)であり、何のために運動するのかについての参加者全体の意味の共有をすすめると共に、支持者をコミットさせ、新しい参加を獲得する機能を果たすものであるとされる。「集合行為フレーム」は、「関連する出来事・状況を解釈し意味を割り当てるプロセス」(Benford 1997: 416)である「フレーミング」を通して形成される。どの運動のフレーミングにも共通する「中核フレーミング課題 core framing tasks」(同: 615-618)があり、それは次の三つのフレーミングによって構成される(表1)。

表1 中核フレーミング課題

種 類	内 容
問題特定フレーミング (Diagnostic framing)	解決すべき問題やその原因を特定する。
効果予期フレーミング (Prognostic framing)	問題の解決策や戦略・戦術を示す。
動機づけフレーミング (Motivational framing)	行動を正統とする理由を示し、行動を呼びかける。

出典: Benford and Snow, (2000: 623-627) より筆者作成。

Snow et al. (1986)によれば、運動組織が新たな動員を獲得するためには、自らのフレームを潜在的な参加者や支持者のフレームに結び付けていかなければならないという。それは、Klandermans (1997: 15; 2007: 360-379)によれば、「合意の動員」と「行動の動員」のための「説得的コミュニケーション」の過程であり、Gamson (2003: 90)によれば、「われわれ」なら、なにかを成し遂げられる」と、人びとのエージェンシーを鼓舞していくことである。

本稿は、こうした過程が、運動組織だけでなく、



「計画」実現に向けた、政策主体による人びとの組織化の過程にもみられると考える。それは次の理由による。

1990年代後半以降、行政セクターによる市民活動の振興策を通して、市民活動の事業化と福祉サービス提供への「参加」がすすめられてきた。渡戸一郎（2007：29-33）によれば、この政策の中核は、「上からのNPM型政策」と「下からの参加・参画」がせめぎあう「協働」であるという。渡戸のこの指摘は、政策主体による従来の住民動員のあり方が、自発的に組織された市民活動をターゲットとしてきたことを示唆していると考えられる。

しかし、今日の政策においてもっとも課題とされているのは、市民活動よりもむしろ、町内会や老人会、地元商店主など、地縁的な地域資源の発掘と育成であり、その問題意識と活動力の喚起であるということができる。また、こうした資源と、先行する活動モデルとみることが可能な市民活動との調和も図る必要があるだろう。こうしたことから、政策の提示において従来にも増して効果的な「説得的コミュニケーション」、すなわちフレーミングが求められていると考えることができる。

本稿は、こうした視点にもとづき、政策主体と市民活動の両方の中核フレーミング課題を比較することにより、両者の意図の違いをあきらかにすることを目指す。分析の手順は次のようになる。第一に、国民会議報告書と構想報告書から、「生活支援」への互助の活用に向けた中核フレーミングを抽出する。第二に、新地域支援構想会議が示した「新地域支援構想」における中核フレーミングを抽出する。第三に、主に高齢者向けの「助け合い活動」をおこなう市民活動団体がWeb上で公開しているライフ・ストーリー（団体の自己紹介文）について、KJ法を用いた分析によりその一般的なあり方をとらえ、新地域支援構想会議の

フレーミングの含意を明確化する。第四に、以上を踏まえ、政策が意図する「互助」と「助け合い活動」をおこなう市民活動との意図の差異を明確化する。

なお、本稿の趣旨は、市民活動が「生活支援」に参入する意図を明示することに関する見通しを得るための探索的研究であり、実証性の高い方法による検証を今後の課題としたい。

## 2. 「地域包括ケアシステム」構想の概要

本章では、今日の介護保険制度を方向づけている「地域包括ケアシステム」構想の狙いと発想、そしてその具体的なビジョンを示す。

### (1) 「地域包括ケアシステム」構想の狙い

国民会議報告書によれば、「地域包括ケアシステム」とは、「病床の機能分化」と「退院患者の受入れ体制の整備」とを一体的に進める「医療・介護サービスの提供体制改革」のうち、後者にあたる改革構想とされている。この改革構想には、①医療－介護の一体再編、②介護給付の重点化、という二つの大きな狙いをみることができる。①は、訪問診療、訪問看護、訪問リハビリテーションなどの在宅医療と在宅介護とをネットワーク化し、地域の中で一体的に提供する体制をつくることにより、医療と介護を「施設完結型」から「地域完結型」へと転換することである。②は、介護保険の「予防給付」を保険本体から切り離して地域支援事業へと移行し、軽度者への「生活支援」に「互助」を活用することで、介護給付を重度者に集中することである。ただし、どのような資源を用いてシステムを構築していくかは各自治体行政の手腕にまかされている。地域ごとにニーズを判断し、必要な資源を開発する、というのが「地域包括ケアシステム」構想の基本発想といえる<sup>5)</sup>。

## (2) 医療－介護の一体再編

介護保険制度により、高齢者ケアの中心は「医療」から「介護」へと移動した。しかし制度開始と同時に、施設サービスの需要が爆発的に増大した<sup>6)</sup>。このことを背景として、2005年、医療制度改革大綱が「在宅療養の推進」と「療養病床の転換支援」を打ち出し、翌2006年、医療制度改革関連法案が成立した。そのかわり、2015年の高齢者介護（高齢者介護研究階報告書 2003）が「地域包括ケア」をはじめ政策課題として示したことをうけ、2005年の介護保険法改正において「地域包括支援センター」が創設され、「地域包括ケア体制」を支える地域の中核機関として位置付けられた。2005年を起点として、抜本的な「医療－介護」同時改革が開始されたといえることができる。

ただし2005年の時点では「地域包括ケア」は未だ医療を中心として構想されており、介護保険が狙う「介護予防」「在宅ケア中心」とは大きな距離感があった。この距離を埋めたのは、2008年の社会保障国民会議最終報告書である。この報告書では「急性期医療を中心に人的・物的資源を集中投入し、できるだけ入院期間を減らして早期の家庭復帰・社会復帰を実現し、同時に在宅医療・在宅介護を大幅に充実させ、地域での包括的なケアシステムを構築する」とし、医療－介護の一体改革の方向を明確に打ち出している。この報告書を受け、2011年には介護保険法等改正法<sup>7)</sup>が「地域包括ケアシステム」の構築を掲げ、2012年には、診療報酬と介護報酬における在宅サービスの評価が同時に引き上げられた。

2012年、社会保障制度改革国民会議が設置され、翌年8月に国民会議報告書が「地域包括ケア」を社会保障改革の焦点の一つに位置づけた。同年末には「地域包括ケアシステム」に向けて2017年までに必要な整備をおこなうとした社会保障改

革プログラム法<sup>8)</sup>が成立した。同法は、翌2014年通常国会において成立し、2015年4月より各自治体において具体的取り組みが開始される。

## (3) 介護給付の重度者への集中

構想報告書（2008、2013）は、「地域包括ケアシステム」は、「住まい」「生活支援」「介護」「医療」「予防」の五分野で構成されるとしている。このうち「医療」「介護」「予防」はそれぞれの分野のフォーマルサービスを指す。「住まい」とは、自宅のバリアフリー化やサービス付き高齢者住宅など「ケア付き住宅」の確保などを意味し、「生活支援」とは、「調理や買い物、洗濯、見守り、安否確認、外出支援、社会参加支援活動、日常的な困りごと支援」などの、いわば普通の生活や安全を確保するためのサービスである。また「生活支援」には、これを高齢者自身が担うことによる「介護予防」効果も期待されている。各分野は「自助」「互助」「共助」「公助」という四つの担い手によって分担される。それぞれは、次のように定義されている。

自助：自ら働いて、又は自らの年金収入等により、自らの生活を支え、自らの健康は自ら維持すること。

互助：インフォーマルな相互扶助。例えば、近隣の助け合いやボランティア等。

共助：社会保険のような制度化された相互扶助。

公助：自助・互助・共助では対応できない困窮等の状況に対し、所得や生活水準・家庭状況等の受給要件を定めた上で必要な生活保障を行う社会福祉等。

このうち、「共助」の主な役割は「医療」と「介護」の専門職サービスを提供することであり、「自助」「互助」の主な役割は、セルフケア、自己管理を含みつつ「生活を支える」ことである。また、「生活支援」は「自助」「互助」を基本としつ

つ、必要に応じて「共助」「公助」で補うこととされている。

構想報告書（2008：3）は、こうした役割分担の必要を「介護費用が増大する中で、すべてのニーズや希望に対応するサービスを介護保険制度が給付することは、保険理論からも、また共助の仕組みである社会保障制度の理念に照らしても適切ではない」と説明している。

介護保険財政に関するこうした危機意識にもとづいて提案されたのが、高齢者ケアの二層化ともいうべき分担である。ここでいう二層化とは、介護保険の個人給付を主に「身体介護」に限定し、「生活支援」を「互助」の領域として、前者を後者が下支えする構図を指す。2014年の構想報告書は、「従来のサービスでは、医療・介護の専門職が「生活支援」を提供する場合もあるが、これが多様な主体によって担われるようになれば、医療・介護の専門職は本来の役割である「医療・介護」に注力でき、在宅での介護の限界点の向上につながると考えられる」と、その考え方を記している。

### 3. 政策における「互助」のフレーミング

以上のような「地域包括ケアシステム」構想の概要をふまえ、本章では、政策サイドが、新たなシステム構築において、どのようなことに「互助」が有効であると認識し、人びとの意欲を何に向けて引き出そうとしているのかについて、フレーミング論の枠組みによって示す。

#### (1) 「インフォーマルな相互扶助」育成の必要と方法

前章で高齢者ケアの二層化ということを指摘した。ただし、ケアを「身体介護」と「生活支援」の二層とする構図は新しいことではない。老人福祉法はその成立以来「介護」と「世話」とを分別

してきたし、「有償ボランティア」を福祉サービス供給体制へと組み込む契機となった『在宅福祉サービスの戦略』（全国社会福祉協議会 1979）も、人的役務サービスは「身辺介助サービス」「保健・医療サービス」「文化的諸ニーズに対応するサービス」などに分けることができ、またそれらを「専門的援助サービス」と「非専門的援助サービス」に分けることもできる、としている。

2000年の介護保険は、「身体介護」と「生活支援（家事援助）」とを混在させた制度として出発した。そして「住民相互の助け合いのシステム」とされる「住民参加型在宅福祉サービス」が、もっぱら後者に軸足を置くサービスとして制度に組み入れられた。地域包括ケア研究会の座長である田中滋（2007：13）によれば、制度発足にあたって「市場創設・育成が優先」されたがゆえに、「介護保険が給付すべきサービス」だけでなく「加齢によって心身が弱った人の自立を支援する多様なサービス」も採り入れられたという<sup>9)</sup>。

しかし2005年以降の介護保険は、「介護」と「世話」との区別を再び浮上させ、介護給付の内容を厳格化した。「地域包括ケアシステム」は、更にその対象を絞り込むものである。この課題達成のために必要とされているのが、「世話」にあたる「生活支援」の担い手の育成である。しかし、「住民参加型在宅福祉サービス」を母体として増加してきたNPO法人の、居宅サービス中に占める割合は数%にすぎない。「生活支援」を給付外サービスとするためには、新たなシステム構築が必要とされているのである。

2013年の構想報告書によれば、「NPO、社会福祉協議会、老人クラブ、町内会、ラジオ体操会等」の住民組織や「一般の商店、交通機関、民間事業者、金融機関、コンビニ、郵便局」などの地域機関、また「現役から引退した高齢者」など、地域の生活機能の担い手のほとんどすべてが「生活支

援」の潜在的資源と想定されている。こうした資源への意識づけや意欲の組織化について、同報告書は、「市町村が施策として積極的に取り組み、社会全体の運動につなげていくことが重要である」としている。また2014年の構想報告書では、「地域における共通認識の醸成—規範的統合」を重要課題に位置づけ、自治体の首長による強いメッセージの発信や、あらゆる関係者に目的と方針を共有させる工夫を通して、フォーマル・インフォーマル資源を統合しながら取り組みを推進することを求めている。ここでいわれている「規範的統合」とは、何が問題であり、その解決のために何が必要であるかを示し、人びとを取り組みへと動員していく、運動的な組織化過程と考えられる。「互助」という文言は、地域に分散する資源に集合的な意味を与え、この過程へと統合していくために用いられているといえることができるだろう。

## (2) 「互助」フレームの構築

フレーミング論の視点からみるならば、「互助」という言葉は、「住民」のボランティアな活動の福祉サービス供給体系への動員を正統とし、方向づけていく機能をもった「意味のまとまり」であり、「集合行為フレーム」といえることができる。このフレームは、次のような過程を通して登場してきた。

かつての政策文書では、「互助」よりもむしろ「参加」というフレームが多用されてきた。たとえば、1986年の「長寿社会対策大綱」は、「地域の連帯や社会の活力が高められる参加型社会の形成を目指す」とし、1994年の「21世紀福祉ビジョン～少子・高齢社会に向けて～」(高齢社会福祉ビジョン懇談会)でも、「国民自らが主体的に福祉活動に参加し、関わっていくという方向に向けての意識改革が必要」としている。また、戦後社会保障の理念と原則の抜本的転換を掲げ、介護保

険の創設を打ち出した1995年の「社会保障体制の再構築(勧告)」(社会保障制度審議会)も「国民が社会保障についてよく知り理解し、自らの問題として社会保障に積極的に参画していくことが大事である」としている。「参加」というフレームは、新たな社会保障制度の理念と枠組みを端的に示し、新たな制度への支持を促すために使用されてきたといえることができる。

ただし「21世紀福祉ビジョン」は一方で、「自助、共助、公助の重層的な地域福祉システムの構築」を打ち出し、個人、家庭、地域組織、非営利団体、企業、国、地方公共団体などが各々の役割を果たす「総合的な保健医療福祉システム」の必要を提言している。市場的な方法による「サービス供給主体の多元化」をすすめた介護保険制度は、「地域包括ケアシステム」構想と同様の、多層的な役割配分の考え方をその基底とし、方向づけられてきたといえることができるだろう。また、1998年の「社会福祉基礎構造改革について(中間まとめ)」(中央社会福祉審議会社会福祉構造改革分科会)では、「社会福祉に対する住民の積極的かつ主体的な参加を通じて、福祉に対する関心と理解を深めることにより、自助、共助、公助があいまって、地域に根ざしたそれぞれに個性ある福祉の文化を創造する」との方向が打ち出されている。ここでは、議論の焦点が、「参加」から「自助、共助、公助」へとさりげなく移動していることをみてとることができる。

2006年、「今後の社会保障の在り方について」(社会保障の在り方に関する懇談会)は、「自助、共助、自助の適切な組み合わせ」を社会保障の基本的な考え方として打ち出した。この文書では「参加」フレームは姿を消し、代わりに「自助、共助、公助」のフレーム化が試みられている。2013年の国民会議報告書では、「共助」の基本は「いわば自助を共同化した仕組み」である「社会



保険」であるとし、従来の「共助」すなわち「インフォーマルな助け合い」は「互助」であるとして「自助、共助、公助」フレームの改変が試みられた。これは、地域包括ケア研究会の一連の構想報告書を踏まえたものと考えられる。同報告書は基本的に、「互助」を「自助」を補完するものと位置づけており、またこの文言は、非制度的で日常的な関係性のレベルにおける問題解決が基本的に望ましいとする「補完性の原則」という考え方によって補強されている（田中 2011：2）。こうした考え方を効果的に伝え、支持を取りつけようとするものが「互助」フレームととらえることができる。

### (3) 「生活支援」への「互助」動員のフレーミング

前述したように、フレーミング論では、社会運動への人びとの参加を得るためには、問題解決に向けた行動の必要と、そこへの参加の必要が合意され、鼓舞されなければならないと考える。そのために有効と思われる要素を整理したものが「中核フレーミング課題」という枠組みである（Benford

and Snow 2000：615）。

本節では、国民会議報告書と、2014年の構想報告書において、どのような中核フレーミングが組み立てられているかを示す。

国民会議報告書では、「3 社会保障制度改革の方向性」（7-14）において表2のような「中核フレーミング」が認められた。

また2014年の構想報告書においては、表3のような中核フレーミングが認められた。

「問題特定」については、国民会議報告書は「医療需要の変化」「独居高齢者の大幅な増加」とし、構想報告書は「要介護高齢者の生活の継続」としている。これについては、国民会議報告書の方が、より包括的な政策課題を表していると考えられる。「効果予期」ではどちらも「生活支援」へのインフォーマル資源の活用、としている。また、共通して「地域包括ケアシステム」とは高齢者だけでなく地域全体の長期的な安心につながるものであるとしているが、これは、行動することによってどのようなメリットがあるのかを示したものであり、「動機づけ」と考えられる。

表2 国民会議報告書における「生活支援」への「互助」動員のの中核フレーミング

種 類	内 容
問題特定フレーミング	高齢化に伴い、医療需要が量的に増加し、疾病構造と求められる医療が変化する。医療資源を有効に活用し、質の高い医療提供体制を実現するため、医療機能の分化・連携を強力に進めていくことが必須である。 今後比較的低所得の単身高齢者の大幅な増加が予測されており、独居高齢者等に対する地域での支え合いが課題となっている
効果予期フレーミング	地域の中に医療、介護と、生活全般にわたる支援を確保する。 地域には、制度的サービスだけでなく、インフォーマルな助け合いが数多く存在する。これを「互助」と位置づけ、積極的に進める。
動機づけフレーミング	住み慣れた地域で、人生の最後まで、自分らしい暮らしを続けられる仕組みづくりである。地域の生活支援機能を高めるという意味で「21世紀型のコミュニティの再生」であり、サービスのネットワークは、高齢者介護のみならず、子ども・子育て支援、障害者福祉、困窮者支援にも貴重な社会資源となる。

出典：国民会議報告書より筆者が抜粋・要約して表作成

表3 構想報告書（2014）における「生活支援」への「互助」動員の中核フレーミング

種 類	内 容
問題特定フレーミング	介護サービスの量的な拡大の一方で、各サービスやインフォーマルなサポートの多くは断片化されており、その結果、要介護者の在宅での生活の継続は依然として困難である
効果予期フレーミング	「医療・介護」は専門組織と専門職が中心となって提供し、「生活支援」は親族や友人、民間事業者やNPO、ボランティア、地域住民など多様な主体が提供する。
動機づけフレーミング	「地域包括ケアシステム」とは生活の場の整備であり、その本質は「まちづくり」であり「地域住民の新しい暮らし方」の構築である。

出典：構想報告書（2014）より筆者が抜粋・要約して表作成

#### 4. 「助け合い活動」をおこなう市民活動のフレーミング

前章においては、政策における「生活支援」への「互助」のフレーミングを示した。本章では、「助け合い活動」をおこなう市民活動のフレーミングを示す。

##### (1) 「助け合い活動」とは何か

「助け合い活動」とは、非制度・非営利、会員制のケアサービス活動の通称であり、その中心は家事サービス、食事サービス、移動サービス、見守りなどの生活支援サービスである。この活動をおこなう団体は、ボランティア団体、NPO 法人、生活協同組合、社会福祉協議会、農協など多岐にわたっているが、その出発点は、1970 年代から1980 年代にかけて、専業主婦のグループが開始したボランタリーな高齢者向け生活支援の市民活動<sup>10)</sup>である。この活動は、1980 年代には、行政の強いバックアップのもとで事業化が図られ、「有償ボランティア」システムとして全国各地に広まり、1987 年には全国社会福祉協議会がこうした活動を包括して「住民参加型在宅福祉サービス」と名づけた。1990 年代には、「住民参加型在宅福祉サービス」のケアサービスは老人家庭奉仕員とともに「ホームヘルパー」と呼称されるようになった。1998 年の特定非営利活動促進法（NPO 法）を受けて多くの団体が法人格を取得し、介護

保険制度の発足と同時に保険給付サービスへと参入した。しかしその多くが従来の制度外の有償会員制サービスを継続した<sup>11)</sup>。「助け合い活動」という呼称は、介護保険サービスと、制度外サービスとの区別と、市民活動としてのケアサービスであることの強調の必要から、定着していったと思われる。

##### (2) 新地域支援構想会議のフレーミング

「新地域支援構想会議」は、「地域支援事業」の再編を受けて、助け合い活動をおこなう市民活動団体の全国組織を結集した協議体である。参加団体は以下の通りである。

さわやか福祉財団、市民福祉団体全国協議会、住民参加型在宅福祉サービス団体全国連絡会、シルバーサービス振興会、全国移動サービスネットワーク、全国社会福祉協議会、全国農業協同組合中央会、全国老人給食協力会、全国老人クラブ連合会、宅老所・グループホーム全国ネットワーク、地域ケア政策ネットワーク、長寿社会開発センター、日本NPOセンター、日本生活協同組合連合会

この団体が発表した「新地域支援構想」（2014）によれば、「助け合い活動」とは「地域社会の助け合い・支え合いの理念に基づき、その当事者である高齢者等を含め、住民・市民が参加し担う、生活支援を行うサービス・活動」であり、サービ

表4 「新地域支援構想」における「助け合い活動中心の生活支援」の中核フレーミング

種 類	内 容
問題特定フレーミング	「介護」「介護予防」といった制度の枠組みの中だけで考えるのではなく、それ以前に、人間関係の希薄化、社会的孤立からくる様々な課題に着目する必要がある。
効果予期フレーミング	助け合い活動が中心になって生活支援サービスを推進する。
動機づけフレーミング	活動を通して孤立している人びととつながり、その人と地域社会とのつながりを回復するという、住民・市民自身の活動であるからこそ可能な固有の働きを持っている。

「新地域支援構想」（2014）より筆者が抜粋・要約して表作成

ス提供だけでなく、「社会関係づくりの機能を合わせ持っている」という。

同会議は、2011年の介護保険法改正において「介護予防・日常生活支援総合事業」を組み込んだ新たな地域支援事業については、基本的に「助け合い活動」に移行すべきとし、「助け合い活動が中心になって生活支援サービスを推進する必要性」を確認することが重要、と主張している。同会議の主張を中核フレーミングの枠組みによって整理するならば表4のようになるだろう。

### (3) ライフストーリーが示す「助け合い活動」のフレーミング

ただし前述のように、「助け合い活動」には多様な団体の参加がある。全国社会福祉協議会はそのことを踏まえ、「住民参加型在宅福祉サービス団体」を「住民互助型」「社協運営型」「生協型」「ワーカーズコレクティブ型」「農協型」「行政関与型」などと分類してきた。また新地域支援構想会議は、「助け合い活動」を「テーマ型」と「地縁型」とに分類している。同会議によれば、「テーマ型」とは「地域の中の福祉ニーズ、生活ニーズに共鳴し、何とかしなければならないという強い問題意識に支えられた活動」であり、「地縁型」とは「自治会・町内会、まちづくり協議会、地区社協、老人クラブ等」を母体とする活動であるという<sup>12)</sup>。

こうした分類をふまえ、本節では、全国社会福祉協議会のいう「住民互助型」と「ワーカーズコ

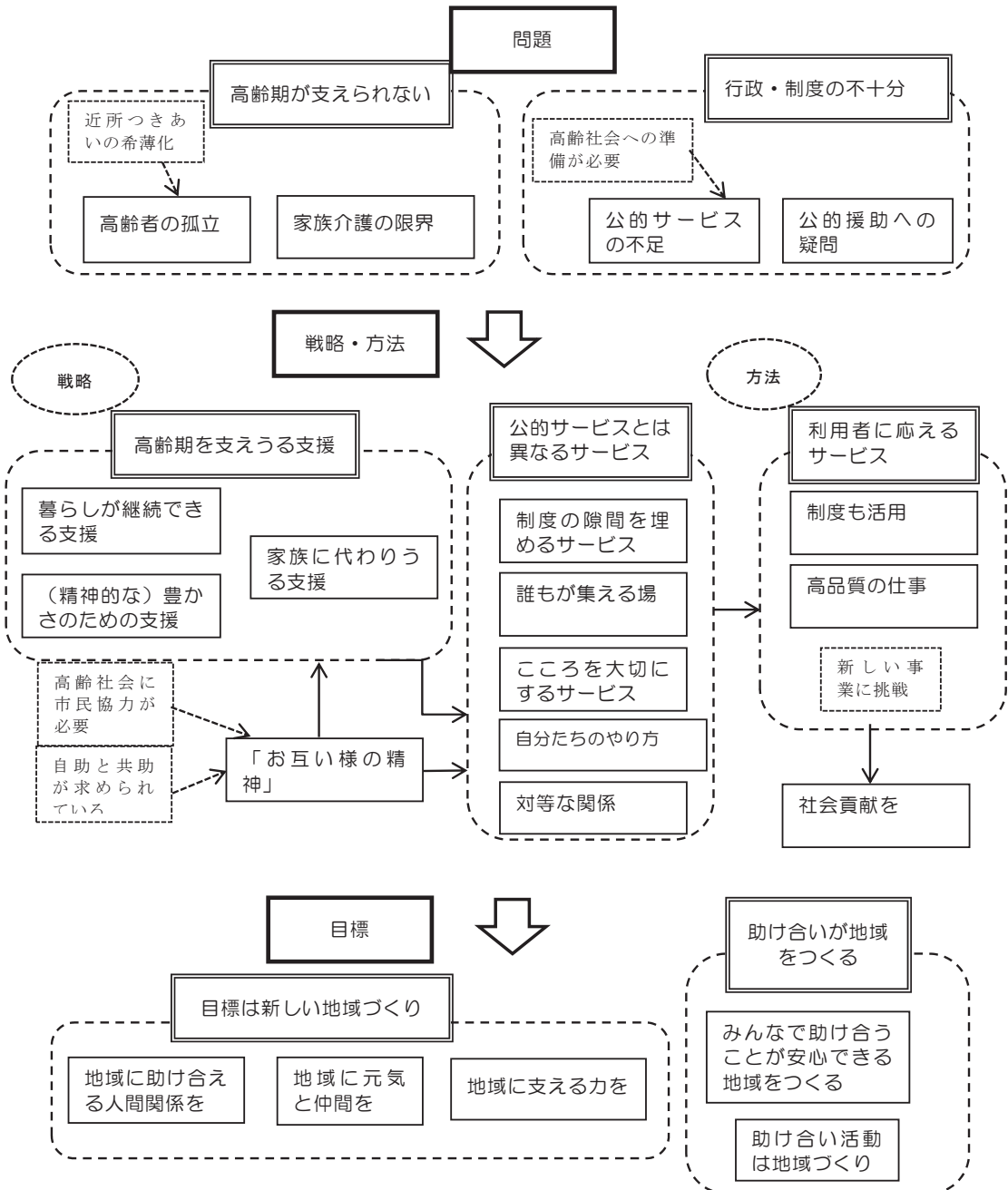
レクティブ型」を「テーマ型」の市民活動ととらえ、そのうち、活動理念や目標が明確に記述されているライフストーリー（自己紹介）を通して、「助け合い活動」をおこなう市民活動に一般的な姿勢を示し、前節で示した新地域構想会議の中核フレーミングの含意を明確なものとする。

市民活動に一般的な姿勢は、新地域構想会議の参加団体である「住民参加型在宅福祉サービス団体全国連絡会」のWebサイトにおける団体の自己紹介コンテンツのうち、主に高齢者を対象とする「助け合い活動」を実施する20団体の、①キャッチフレーズ（スローガン）、②設立理由、③活動の経緯、④活動の特徴、⑤理念（精神・モットー）、⑥目指すこと、⑦今後の抱負などに関係する記述についてKJ法を用いて検討した。

KJ法は、個人の思考や会議での意見をまとめるために汎用されているが、インタビューやアンケートの自由記述の内容を整理し、共通する意味を見出していくことにも多く用いられており、本節の検討にも有効であると考ええる。

検討作業は次のようにすすめた。第一に、上記①～⑦についての各団体の記述をもとに、147枚のラベルを作成した。第二に、これをもとにカテゴリー分けをおこない、22の小カテゴリーと7つの中カテゴリーを生成し、更に中カテゴリーから「問題」「戦略・方法」「目標」の3カテゴリーを抽出した。第三に、生成したカテゴリーを空間配置し、各サブカテゴリー間の関係を図解した。

図：KJ 法による住民参加型在宅福祉サービス団体のライフストーリーの検討



[http://www3.shakyo.or.jp/cdvc/jusan/jirei/index\\_2.htm](http://www3.shakyo.or.jp/cdvc/jusan/jirei/index_2.htm) より (2015 年 1 月 13 日最終アクセス)

筆者作成



結果は図の通りである。

この図解を先のフレーミング理論にあてはめると、次のことが言えるであろう。まず、大カテゴリー「問題」は、中核フレーミングにおける「問題特定フレーミング」にあてはまる。ここに包含されるのは「高齢者の孤立」や「家族介護の限界」などから「高齢期が支えられない」こと、にもかかわらず、「公的サービスの不足」「公的援助への疑問」など「行政・制度の不十分」があること、などの問題認識である。また、大カテゴリー「戦略・方法」は、「効果予測フレーミング」と考えられる。ここでは、「お互い様の精神」にもとづいて、「暮らしが継続できる支援」「家族に代わりうる支援」「(精神的な)豊かさのための支援」が必要であるとされ、そのために「制度の隙間を埋める」「ここを大切にする」「対等な関係」などの点で「公的サービスとは異なるサービス」であることや「制度も活用」するなどにより「利用者に応えるサービス」であることを追求する姿勢が見られる。さらに、大カテゴリー「目標」は、「動機づけフレーミング」と判断される。「助け合い活動」の目標は「新しい地域づくり」に収斂しており、「助け合いが地域をつくる」という信念の共有を見てとることができる。

## 5. 考察

政策におけるフレーミングでは、医療資源や介護資源の有効活用のために、「互助」を組み込んだ新たなサービス供給体制の構築が図られ、そのことが地域づくりにもつながるとの見通しが示されていた。つまり、政策サイドが「地域包括ケアシステム」を通して展望する「地域づくり」とは、サービスを必要とする個人の生活機能を補完するという、機能面に焦点を当てたものであると考えることができる。

一方、市民活動サイドでは、地域における孤立

の広がりに対して、住民から住民への、制度を媒介としない直接的な支援の仕組みが目指されていた。この活動の展開は「お互い様の精神」を基盤とするものとされ、「(精神的な)豊かさ」「こころ」「気楽」が追求され、地域に「助け合える人間関係」をつくることが目指されてきた。新地域支援構想会議がいう「つながりの回復」という文言には、こうした「関係」重視の主題が反映されていると考えられる。

すなわち、政策サイドがいう「互助」とは「自助」の補完であり、結局のところ焦点は「自助」にあると述べている。これに対して市民活動サイドが追求してきたのは、具体的な地理的空間において、人と人とが出会い、共振し、喜びや楽しみを共有することを通じてつくりあげていく人間関係であり、「地域」それ自体の形成といえることができる。またそこに、地域住民自身の主体性と行政とは異なる役割を追求する姿勢、行政の取りこぼした問題へのまなざしを読み取ることが可能であると考えられる。

更にこのことから、「生活支援」に「互助」を動員しようとする政策サイドの動きに市民活動サイドが参画しようとしていることの意図を考察するならば、そこに、政策構想に参画しつつ、地域に「自助」の補完機能を求める政策に飲み込まれまいとする、対抗の姿勢を見ることもできるようになる。

## 文献

- Benford, Robert D. (1997) "An Insider's Critique of the Social Movement Framing Perspective." *Sociological Inquiry*, 67(4), 409-30.
- Benford, Robert D., and David A. Snow. (2000) "FRAMING PROCESSES AND SOCIALMOVEMENTS: An Overview and Assessment." *Annual Review of Sociology*, 26, 611-639.

- Gamson, William A. (2003) “Constructing Social Protest.” Johnston Hank, and Klandermans Bert. eds. *Social Movements and Culture*, 85-106
- Klandermans, Bert. (1997) *The Social Psychology of Protest*, Blackwell Publishing.
- Klandermans, Bert. (2007) “The Demand and Supply of participation: Social-Psychological Correlates of Participation in Social Movements.” David A. Snow, Soule Sarah, and Hanspeter Kriesi. eds. *The Blackwell Companion to Social Movements*, Blackwell Publishing, 360-79
- 安立清史 (2008) 『福祉 N P O の社会学』 東京大学出版会 .
- 本郷秀和, 荒木剛, 松岡佐智, 袖井智子 (2011) 「介護系 N P O の現状と制度外サービス展開に向けた課題 —平成 21 年 介護系 N P O 全国実態調査における自由回答結果の整理を中心に—」『福岡県立大学人間社会学部紀要』 19-2, 1-18.
- 児島亜紀子 (1998) 「社会福祉学における参加論の系譜と利用者参加概念の発展 (1)」『長野大学紀要』 20 (2), 107-17.
- 国民生活審議会総合企画部会 (2005) 「国民生活審議会総合企画部会報告」
- 牧里毎治 (1984) 「地域福祉の二つのアプローチ論」阿部志郎ほか編『地域福祉教室』有斐閣 .
- 三浦文夫, 右田紀久恵, 大橋謙策 (2003) 『地域福祉の源流と創造』中央法規出版
- 内閣府大臣官房市民活動促進課 (2010) 「平成 21 年度市民活動団体等基本調査」
- 西山志保 (2004) 「市民活動団体がミッションを維持するために—資源獲得の戦略—」『ボランティア学研究』 (5), 47-62.
- 妻鹿ふみ子 (2010) 「住民参加型在宅福祉サービス再考: 「労働」と「活動」の再編を手がかりに」『京都光華女子大学研究紀要』 48, 117-45.
- 森川美絵 (2010) 「「参加型」福祉社会における在宅介護労働の認知構造—ジェンダー、二重労働市場、専門化の観点から」副田あけみ編著『リーディングス 日本の社会福祉 第 3 巻 高齢者と福祉—ケアのあり方』日本図書センター .
- 中野敏男 (1999) 「ボランティア動員型市民社会論の陥穽」『現代思想』 27 (5), 72-93.
- 大畑 裕嗣 (2004) 大畑裕嗣ほか編『社会運動の社会学』有斐閣
- 岡本民夫 (1993) 「社会福祉学会四〇年と今日的課題」『月刊福祉』 76 (10), 18-23.
- 真田是 (1968) 「社会福祉と社会運動」一番ヶ瀬康子共編『社会福祉論』有斐閣
- 新地域支援構想会議 (2014) 「新地域支援構想」
- 武川正吾 (2009) 「第 3 章 社会計画論からみた社会政策」『社会政策の社会学: ネオリベリズムの彼方へ』ミネルヴァ書房 .
- 田中滋 (2007) 「介護保険と介護市場をめぐる政策の展開」『医療経済研究』 19 (1), 5-20.
- 田中滋 (2011) 「高齢社会—自助・互助・共助・公助のコラボレーション」『生活福祉研究』 79, 1-18.
- 田中弥生 (2006) 『N P O が自立する日: 行政の下請け化に未来はない』日本評論社 .
- 地域包括ケア研究会 (2008、2010、2013、2014) 「地域包括ケア研究会報告書」
- 渡戸一郎 (2007) 「動員される市民活動?—ネオリベリズム批判を超えて」『年報社会学論集』 (20), 25-36.

## 註

- 1) 事務局は全社協。「新地域支援構想」は全国介護保険担当課長会議資料として配布されている。
- 2) 1970 年代初頭の社会福祉学に大きな影響力を持った社会福祉理論。1950 年代から長期にわたり「政策論」と「技術論」の対立というかたちで展開された「社会福祉本質論争」において、「社会福祉運動」による「現場からの政策変革」を掲

- げて両者の理論的統合を図った。
- 3) 社会運動の研究では、次のような「社会運動」の定義が広く受け入れられている。  
「①複数の人々が集合的に、②社会のある側面を変革するために、③組織的に取り組み、その結果④敵手・競合者と多様な社会的な相互作用を展開する非制度的な手段をも用いる行為」(大畑2004:4)  
市民活動をアприオリに「社会運動」とすることには問題があるが、こうした定義をみるならば、市民活動は、少なくとも、社会運動に近似した集合行為と考えられる。
- 4) 「フレーミング」アプローチにおける「フレーム」の概念は Goffman からの援用とのこと (Benford and Snow 2000)。
- 5) 「地域包括ケアシステム」とは、もともとは広島県御調町の公立みつぎ総合病院が1970年代半ばに考案した、総合病院を中心とする地域ヘルスケアシステムモデルを指す。
- 6) 社会保障審議会介護保険部会第14回(2004)「資料2」による。
- 7) 「介護サービスの基盤強化のための介護保険法等の一部を改正する法律」
- 8) 「持続可能な社会保障制度の確立を図るための改革の推進に関する法律」
- 9) 平成7年の老人保健福祉審議会資料によると、「家事援助」は「身体介護」との区別が困難であることから給付範囲とするものの、いわゆる「虚弱老人」への給付には慎重であるべきとの意見があったという。また「多様なサービス」という表現は「地域包括ケアシステム」の議論では「生活支援」サービスを指すようになっている。
- 10) 市民活動とは、内閣府(内閣府国民生活局2005:2)によれば、「非営利で、継続的、自発的に行われる、不特定多数のための社会貢献活動」である。
- 11) 本郷ほか(2011:8)によると、介護系のNPO法人のうち、介護保険サービスと制度外サービスの両方を手がける団体は72.4%である。
- 12) この分類は、市民活動を「テーマ型コミュニティ」とし、自治会や町内会などの「地縁型団体」が形成する「エリア型コミュニティ」とした、2005年の「コミュニティ再興と市民活動の展開」(国民生活審議会総合企画部会)の区分を踏まえたものと思われる。

## Abstract

Concerning the policy plan to mobilize local residents into Long-Term Care Insurance Services as the man power of livelihood support for elderly, this paper aims to clarify the differences between the intentions of policy-makers and that of the action groups about what can be attained by mutual aid in local residents. For this purpose, the paper compared framings of both the policy side and the action groups on the outline of Framing Theory of social movements. As a result, those points were clarified: firstly, the main focus of the policy side is promoting self-helps through complementary system; secondly, the aim of the action groups is to regenerate local community. Also it was suggested that the service activities of the action groups hold the orientation against the intentions of policy-makers.

**Key words:** mutual aid, framing theory, Long-Term Care Insurance