

氏名	中條 共子
学位の種類	博士（社会福祉学）
学位記の番号	甲第 201 号
学位授与年月日	2017（平成 29）年 3 月 20 日
学位授与の条件	学位規則第 4 条第 1 項該当
学位論文題目	介護保険制度における生活支援の互助化と NPO ～「助け合い活動」に関する社会運動研究の分析枠組みからの考察～
論文審査委員	主査 坪 洋一 （社会福祉学専攻 准教授） 副査 増田幸弘 （社会福祉学専攻 教授） 副査 永井暁子 （社会福祉学専攻 准教授） 副査 渡戸一郎 （明星大学 教授） 副査 西村貴直 （関東学院大学 准教授）

論文の内容の要旨

<目的と問題の所在>

本研究では、さまざまな団体によって担われてきたインフォーマルな生活支援サービスである「助け合い活動」が、どのように生成し、拡大し、そして再編されようとしているのか、またこの経過の中で、今日 NPO 法人として介護・介助の分野で活動している団体（介護系 NPO）が、近隣住民同士の自由な集まりである住民グループから、どのようにそのあり方を変化させ、今後どのような方向に向かおうとしているのかを社会運動研究の成果にもとづいて分析する。そしてこの分析をふまえて、方向選択にあたって何を判断の指標（方向選択において念頭に置かねばならない外的・内的な条件）とするのかを考察する。

介護保険財政のひっ迫を受けて、2003 年以降地域包括ケア政策が本格化し、今日の第 6 期介護保険事業計画において、高齢者の在宅生活の基礎的支援である生活支援サービスの社会保険から地域住民活動への移転（生活支援の互助化）が重要課題とされている。このことを受けて「助け合い活動」の中間支援をおこなう諸団体は、「助け合い活動」から雇用労働者によるサービスを除外し、「生活支援の互助化」に主導的な役割を果たすとする「助け合い活動」の再編案を打ち出している。このことにより、長年にわたり、社会変革のための運動として「助け合い活動」を展開してきた介護系 NPO は今日、この再編案に則って「助け合い活動」を継続するか、もしくはこの活動から離脱するかの岐路に立っている。本研究は、この岐路において介護系 NPO が何を判断の指標として方向選択していくのかの考察を目的

とした。

<各章の内容>

本論文は全 8 章から構成される。

序章では、研究の背景・研究目的・問題設定・分析枠組・全体概要を示した。第 1 節では、本研究における問題の所在と研究目的を提示し、第 2 節では、インフォーマルな福祉活動に関する社会福祉学の研究展開を概観し、新たな問題設定が必要であることを指摘した。第 3 節と第 4 節においては、新たな問題設定を導くための視座を、社会運動研究の成果を通して明確化し、この視座にもとづく分析枠組みを提示した。第 5 節では、「助け合い活動」が「新しい社会運動」の一つであることを論証し、社会運動研究の成果を本研究の分析枠組みに用いることの妥当性を確認した。そして第 6 節において、本研究の構成と概要を整理した。

第 1 章では、「助け合い活動」の生成の過程を概観した。第 1 節と第 2 節では、1970 年代後半にこの活動が、行政が、コミュニティづくりの担い手としてボランティアに目を向け始めていく中、自分たちができる変革行動を模索する主婦たちの住民グループによって立ち上げられていったことを確認した。第 3 節と第 4 節では、この活動が「地域の変革」という問題意識を共有しており、またその経過は学習サークルが「行動するサークル」へと変化したものであったことを指摘した。そして第 5 節において住民グループが「会員制・有償制のボランティア」による生活支援という「助け合い活動」の活動様式に踏み出していく経過を追った。また第 6 節「小括」では、章の内容を概括し、この経過が「サークル運動」の高揚期に重なっていることから、「行動するサークル」とする見方が妥当であることを確認した。

第 2 章では、「福祉改革」を推し進めようとする政策勢力の後押しのもとで、「助け合い活動」が、福祉公社や市区町村社協などの行政系団体と住民グループ系団体の両方へとどのように普及していったのかを検討した。第 1 節では、「助け合い活動」が「有償ボランティア」としてが各地に普及していく様子を概観し、第 2 節では、これと並行して、各地で半官半民の「有料ホームヘルプ」システムの構築が取り組まれ、そこに「有償ボランティア」が組み込まれていく様子を見た。また第 3 節では、全社協が「助け合い活動」を地域福祉活動として位置づけ、この活動を振興していく体制の構築過程を見た。そして第 4 節と第 5 節において、住民グループ系団体が活動の継続性を図るために「運動と事業の二重構造」を形成し、そこにインフォーマルな就労の場としての要素を加えていったことを確認した。第 6 節「小括」においては、「運動と事業の二重構造」を改めて検討し、この構造を「ボランティアの発展形態」とする評価がある一方、1980 年代の住民グループ系団体の多くが、運動参加者以外の資源調達先をもたないという条件下にあり、事業が活発になればなるほど担い手の負担が増え、資源が枯渇するという弱点を抱えてい

たことを指摘した。

第3章では、社会福祉基礎構造改革へと向かう政策準備の中で、市民活動推進勢力と云う新たな中間支援団体が、「助け合い活動」の新たな掘り起こしを進め、政策動向との接点となっていく経過を概観した。第1節と第2節では、「助け合い活動」が、利用者の要望に応えるかたちで重介護を含む高い対応力を発揮し、これを受けて、社会福祉基礎構造改革の流れの中で、この活動の制度的支援が準備されていったことを確認した。また第3節から第5節にかけて、活動の担い手たちが「地域づくり」を「助け合い活動」の目的に据え付け、ネットワークの形成およびサービスの専門職化と事業の多角化を図っていった過程を追った。そして第6節「小括」では、こうした過程を整理し、加えて、「助け合い活動」を支援する市民活動勢力の狙いが、ボランティアの振興にあったことの指摘をおこなった。

第4章では、介護保険事業に参入した住民グループ系団体（介護系NPO）において「助け合い活動」が衰退し、他方で、「生活支援の互助化」に向けた政策的取り組みが開始されていくという、相反する事態の進行過程を示し、介護系NPOがこの過程の中で、どのように運動と事業の安定を図ってきたかを検討した。第1節では、介護保険サービスへの参入に介護系NPOが直面した、運動と事業のジレンマ状況や担い手の疲弊の進行過程を概観した。第2節では、その一方で、地域包括ケアシステムの構築を目指す政策が本格化し、「生活支援の互助化」への行程が推し進められてきたことを確認した。第3節では、これを受けて「助け合い活動」の再編に入った中間支援団体が、「助け合い活動」の担い手たちの「つながり」（関係形成）指向を回路として、「生活支援の互助化」と「助け合い活動」との接合を図っていることを指摘した。また第4節と第5節において、少数ではあるが財政も人員も豊富な大規模NPOが登場しており、そうした団体では、「助け合い活動」と専門職サービスの両方を担うことが可能であるが、多くの介護系NPOは小規模であり、それは困難であることを指摘した。そして第6節「小括」において、介護系NPOの多様性がいかなることに由来するかの検討を加えた。

第5章では、このような「助け合い活動」の時系列的な変化の過程を、社会運動研究の成果を統合的な分析枠組みとしてまとめた「サイクル論」にそって分析し、「助け合い活動」にかかわる外的・内的条件を整理した。そしてこの分析を踏まえ、「サイクル論」の不十分を補う分析ツールである「新しい社会運動のレポートリー変化モデル」にもとづいて、「助け合い活動」の方向選択の可能性を検討し、「政治的機会」「目標指向性」「支持者の直接参加」の三つの条件が判断の指標となりうることを導出した。また、「助け合い活動」の再編が、何を狙ったものであるかについて一定の知見を示すことができた。

第6章では、第5章の成果を踏まえ、介護系NPOにおける「助け合い活動」の生成と発展、そして現状を知るために、長年にわたって「助け合い活動」を展開し

てきた介護系 NPO へのインタビューを通じた事例検討をおこなった。その結果、事例となった T 会のこれまでの経過において、その活動展開の選択にかかわる外的・内的条件を「新しい社会運動のレパートリー変化モデル」を通して考察することにより、可視化することができ、またその方向選択の可能性を検討しうることがわかった。また介護系 NPO の方向選択にとって「政治的機会」「目標指向性」「支持者の直接参加」の三つの条件が、無視しえない条件であることも確認できた。

以上の分析と検討にもとづき、終章において、介護系 NPO の今後の方向選択の指標は「政治的機会」「目標指向性」「支持者の直接参加」という三つの条件であるとするのは、おおむね妥当であると結論づけた。また、介護系 NPO が岐路に立っていることを再確認し、今後実証的な研究を通じて、本研究が示した三つの条件の一般性を確認していく必要があることを残された課題として示した。

本研究は、一見すると、「助け合い活動」の経過に社会運動研究の用語をあてはめただけの研究に見える可能性がある。しかし、社会運動成果に依拠した分析枠組みは、これまで意識されることが少なかった、担い手の主体的判断と担い手を取り巻く相互作用を可視化することに貢献したと考える。またさらに、介護系 NPO が必ずしも、「助け合い活動」の再編が狙う方向に向かうわけではなく、能動的に状況を切り拓いていく主体であることを示したことも、本研究の成果としてあげたい。

論文審査結果の要旨

I 論文の概要

本論文は、「生活支援の互助化」を進めようとする介護保険政策のもとで岐路に立たされた介護系 NPO が、いかなる指標に依拠して方向選択を行うことになるのかを考察することを目的としている。なお「生活支援の互助化」とは、在宅の要介護・要支援高齢者を対象とする「生活支援サービス」を、介護保険給付から地域住民の活動へと転換することを指す。各章の内容は以下の通りである。

序章では、研究背景、研究目的、先行研究、分析枠組みが示される。インフォーマルな福祉活動に関する先行研究と社会運動研究の成果をもとに分析枠組みが設定される。そして「助け合い活動」の展開を捉えるうえで、米国で社会運動研究の主流をなす資源動員論における「たたかひの政治 contentious politics」概念が用いられる。

第 1 章では、「助け合い活動」の生成過程が概観される。行政が地域づくりの担い手としてボランティアに目を向け始めた 1970 年代後半に、川崎や小金井の主婦たちが「助け合い活動」を開始した（第 1・2 節）。これらの活動は「地域の変革」

という問題意識を共有し、学習サークルから「行動するサークル」へと変化していった（第 3・4 節）。そうした住民グループは「会員制・有償制のボランティア」による生活支援という「助け合い活動」ならではの活動様式を生みだしていった（第 5 節）。

第 2 章では、1980 年代において、「福祉改革」を推し進めようとする政策勢力の後押しのもとで、「助け合い活動」が展開されていく過程が概観される。「助け合い活動」は「有償ボランティア」として各地に普及していった（第 1 節）。これと並行して、各地で半官半民の「有料ホームヘルプ」システムの構築が図られ、そこに「有償ボランティア」が組み込まれていった（第 2 節）。その後、全社協は「助け合い活動」を振興していく体制を構築していった（第 3 節）。そうしたなか、住民グループ系団体は、活動の継続を図るために「運動と事業の二重構造」を形成していった（第 4・5 節）。だが、住民グループ系団体の多くは資源の調達先をもたないゆえに、組織が事業のみに精力を傾けた場合は、運動に投入しうる資源を失うという弱点を抱えていた（第 6 節）。

第 3 章では、1990 年代において社会福祉基礎構造改革が進められた時期に登場した市民活動推進勢力（さわやか福祉財団等）が、新たな担い手の掘り起こしを進めつつ、政策と「助け合い活動」との接点となっていく経緯が概観される。各地に広まった「助け合い活動」は、利用者の要望に応え、重介護等において高度な力を発揮していった。これを受け、同活動に対する制度的支援が準備されていった（第 1・2 節）。またこの時期、活動の担い手たちは、「地域づくり」を目的に含めつつ、ネットワークの形成、サービスの専門職化、事業の多角化を図っていった（第 3・4・5 節）。だが、市民活動推進勢力の狙いはあくまでボランティアの振興であった（第 6 節）

第 4 章では、2000 年代において介護保険事業に参入した住民グループ系団体（介護系 NPO）の活動では「助け合い活動」が衰退する一方で、「生活支援の互助化」に向けた政策が推進されていくという相反する事態の進行過程が示され、そのなかで介護系 NPO が、どのように運動と事業の両立を図ってきたのかが整理される。介護保険制度に参入することで、多くの介護系 NPO が疲弊していった（第 1 節）。その一方で、地域包括ケアシステムの構築を目指す政策のもとで、「生活支援の互助化」が推し進められていった（第 2 節）。これを受けて「助け合い活動」の中間支援団体は担い手たちの「生活支援の互助化」への動員を図った（第 3 節）。財政も人員も豊富な大規模 NPO であれば「助け合い活動」と専門職サービスを両方でできるが、多くの介護系 NPO では、それは困難であった（第 4・5 節）。

第 5 章では、「助け合い活動」の変遷過程について、社会運動研究における「サイクル論」の知見に依拠して分析と考察がなされる。まず、「たたかひの政治」としての同活動の拡大や衰退を、①外的条件（福祉改革、NPO 法や介護保険法の制

定など)、②内的条件(地域変革への意識、市民活動など)、ならびに③内的条件に基づいて外的条件に働きかける「レパトリー」の変化、という観点から整理がなされる。そしてこれらの整理をもとに、「助け合い活動」の方向選択にあたっては、「政治的機会」(集合行為の誘因となる政策や制度があるか)、「目標指向性」(対当局指向か対支持者指向か)、「支持者の直接参加」(どれだけ人的資源を動員できるか)の三条件が判断の指標となりうると指摘される。

第6章では、長年に渡って「助け合い活動」を実施してきた介護系NPOへのインタビュー調査の結果が分析される。調査対象としたT会の事例からは、前章で示した三条件が、実際に、方向選択の際に判断の指標となりうることが確認される。

終章では、ここまでの議論をふまえて、介護系NPOが方向選択を行う際には上記の三条件が判断の指標となりうるとの結論が示される。あわせて本研究の意義について、これまで社会福祉学では意識されることが少なかった事柄(担い手の主体的判断と担い手を取り巻く諸環境との相互作用)が、社会運動研究に依拠することで可視化できることや、介護系NPOが能動的に状況を切り拓いている主体であることを示せたことが本研究の成果であるとの見解が示される。最後に、残された課題として、今後は実証的な研究を通じて、本研究が示した三条件の一般性を確認していく必要があると指摘されている。

II 審査結果報告

1. 総合所見

本論文は、1970年代以降における「助け合い活動」の拡大と衰退の過程を、社会運動研究の概念枠組みを用いることで実証的に分析し、岐路に立つ介護系NPOの方向・進路の選択における諸条件を仮説的に提示した意欲的な論文である。介護系NPOを含むインフォーマルな福祉活動に関する社会福祉学的研究は、それらを政策運営の「資源」として道具的に捉えようとする議論と、政策運営システムとは緊張関係にある変革的な「主体」として対決図式のもとで捉えようとする議論とに二分されてきた。だが本論文は、ときに政策遂行の道具となり、ときに変革の主体にもなる一方で、道具化を通じて自らのビジョンの実現を果たすこともあるインフォーマルな福祉活動の両義性を直視しようとする。その意味で本論文は、硬直化した議論状況を突破する可能性を秘めた研究として、高く評価できる。

2. 評価すべき点

(1) 本研究は、「たたかひの政治」として捉えた介護系NPO等による「助け合い活動」の展開を分析するにあたって、社会運動研究の「サイクル論」や「レパトリー変化モデル」を援用し、長期に渡る住民グループの動きに解釈の枠組みを与えることを通して、これまで見過ごされてきた運動形成の諸条件を捉えることに成

功している。

(2) 社会運動研究の概念枠組みを分析用具とすることで、「助け合い活動」が内包する「変革的性格」に焦点をあて、制度環境が変容するなかでの今日的な可能性を論理的に明確化しようとしたことは、当該テーマの研究における問題提起として大きな意義がある。

(3) NPO への丸投げが問題化されている現状を読み解く一助になりうるという意味で、時機を得たテーマ設定といえる。丹念に先行研究を読み込み分析枠組みを導出するプロセスは手堅く、慎重さを印象づける。分析と考察に説得力があり、論旨も一貫している。

3. 課題とされる点

(1) 著者自身も自覚していることだが、事例検討が 1 事例に留まっていることが本論文の課題である。取りあげた事例の特徴や T 会の位置づけについても分析が不足している。

(2) 米国の社会運動研究を日本の状況に適用するにはもう一工夫必要である。

(3) 筆者は自らのスタンス（志向性や価値判断）について過剰に禁欲的であろうとしている。そのため、介護系 NPO と「助け合い活動」はどうあって欲しいのか、「生活支援の互助化」をどう評価しているのかについて踏み込んで語っておらず、今後に向けた示唆や展望を求める読み手には不満が残るだろう。

4. 結論

以上、指摘された課題への対応が期待されるものの、論文審査委員は全員一致で、本論文が博士（社会福祉学）を授与するに充分値するものと認められるとの結論に達した。