

2016 年度 博士学位論文

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

日本女子大学大学院人間社会研究科社会福祉学専攻

2013 年度 単位満期取得退学

中條 共子

目次

序章.....	6
1. 問題の所在と目的.....	6
2. これまでの研究状況とその「限界」.....	9
3. 本研究の問題設定と視座.....	13
4. 本研究の分析枠組み.....	17
5. 本研究の分析対象と分析枠組みの整合性について.....	22
6. 本研究の構成と概要.....	25
第1章 1970年代：「助け合い活動」の出発.....	27
1. 住民グループの誕生.....	27
2. 「コミュニティ・ケア」の焦点化：政策的環境.....	28
3. 地域の変革：共有意識の形成.....	29
4. 行動するサークル：組織のあり方.....	30
5. 継続性のあるボランティア活動：活動様式のあり方.....	31
6. 小括.....	32
第2章 1980年代：「助け合い活動」の広がり.....	35
1. 「有償ボランティア」の叢生.....	35
2. 福祉改革勢力の後押し：政策的環境.....	36
3. 地域の「助け合い」：共有意識の形成.....	39
4. 運動と事業の二重構造：組織のあり方.....	40
5. インフォーマルな就労：活動様式のあり方.....	41
6. 小括.....	42
第3章 1990年代：「助け合い活動」の構造転換.....	44
1. 有償ボランティアから介護系NPOへ.....	44
2. 社会福祉基礎構造改革の始動：政策的環境.....	46
3. 「地域づくり」の市民活動：共有意識の形成.....	47
4. ネットワーク形成：組織のあり方.....	48
5. サービスの専門職化と事業の多角化：活動様式のあり方.....	49
6. 小括.....	50

第4章 2000年以降：「助け合い活動」の再編	52
1. 介護保険制度下における介護系 NPO.....	53
2. 地域包括ケア政策の展開：政策的環境.....	55
3. 「つながり」の働き：共有意識の形成.....	58
4. 収入の大規模化と財源の多様化：組織のあり方	59
5. 「助け合い活動」からの離脱：活動様式のあり方.....	62
6. 小括.....	63
第5章 分析と考察.....	67
1. 「助け合い活動」のサイクル	68
2. 「助け合い活動」の外的条件（政治的機会）	70
3. 「助け合い活動」の内的条件（動員構造とフレーミング）	72
4. 住民グループの方法選択（レパトリー）	74
5. 「助け合い活動」の方向選択の指標	77
第6章 事例による検討.....	80
1. 調査方法	80
2. 団体のプロフィール	81
【発足】	81
【活動・事業内容】	81
【団体規模】	81
【協力関係】	82
【沿革】	82
3. 活動・事業の経過.....	82
【変革への出発】	82
【事業の開発】	83
【地域への発信】	84
【ネットワークづくり】	84
【制度への参入】	85
4. 活動・事業の指向性.....	86
【エピソード1—制度の弊害】	86
【エピソード2—「公平」の考え方】	87

【エピソード3——多くて15件】	87
5. 「新しい地域支援事業」への対応	88
6. 事例における方向選択の指標.....	90
終章 結論と残された課題	92
1. 各章の要約.....	92
2. 結論.....	93
3. 残された課題.....	94

図表目次

表 1	社会運動研究における「社会運動」の主な概念的定義.....	14
表 2	社会運動の諸定義のまとめ.....	14
表 3	社会運動の研究アプローチと概念の蓄積.....	20
表 4	社会運動研究の諸概念と本研究の用語の対応関係.....	25
表 5	「住民参加型在宅福祉サービス団体」の類型別団体数の推移（1987～2000年）...	44
表 6	「住民参加型在宅福祉サービス団体」の類型別団体数の推移（1997～2013年）...	52
表 7	「分散型」に該当する介護系 NPO の収入構造.....	61
表 8	「助け合い活動」の経過にみられるサイクル論的メカニズム.....	69
表 9	年代ごとにみる「助け合い活動」の「政治的機会」の要素.....	71
表 10	年代別にみた「助け合い活動」の動員構造とフレーミング.....	73
表 11	「助け合い活動」の経過の分析のまとめ.....	79
表 12	T 会の主な沿革.....	82
図 1	クリージによる「新しい社会運動」におけるレパートリーの可変性の指摘.....	21
図 2	田中による「市民事業体」の模式図.....	42
図 3	公立みつぎ病院における「地域包括ケアシステム」の概念図.....	56
図 4	地域包括ケア研究会報告書（2013）における「地域包括ケアシステム」の概念図.....	58
図 5	クリージのモデルにもとづく「助け合い活動」の変化.....	77

序章

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、どのような条件によって形成され、拡大し、そして今日再編されようとしているのか、そしてこの経過の中で、今日 NPO 法人として介護・介助の分野で活動している団体（以下、介護系 NPO¹⁾）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ていったのか、今後いかなる方向に進んでいくことになるかを、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、近年における介護保険政策のもとで、介護系 NPO が、その方向選択に際してどのようなことを判断の指標とするのかを考察する。

この序章では、研究の背景・研究目的・問題設定・分析枠組・全体概要を示す。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する。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、そこに「限界」を見出した上で、この限界を克服するためには、新たな問題設定が必要であることを指摘する。第3節では、この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に依拠して明確化する。第4節では、この視座にもとづいて、本研究の分析枠組みを提示する。この分析枠組みは第5章での考察に用いられる。第5節では、本研究の分析対象である「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として用いることが妥当であることを確認する。また、これとあわせて、「助け合い活動」の史的展開を分析するための枠組みを明確化する。そして第6節では、本研究の構成と概要を整理する。

なお、第1章から第4章までは「助け合い活動」の史的展開の記述にあてたが、その目的は「助け合い活動」の変化の過程が、一貫した論理によって解釈しうることを示すことにある。第1章から第4章にかけて「助け合い活動」の発生・伝播・拡大・衰退を描いたが、これらの記述は、本格的な歴史研究としてではなく、あくまで第5章における分析と考察のための素材として位置づけられる。

1. 問題の所在と目的

2014年の「医療介護総合確保推進法」施行を受け、2015年4月より第6期介護保険事業計画がスタートした。今後この計画の終期までに、すべての市町村において、これまで介護予防給付として実施されていた要支援者向けの訪問介護や通所介護などの生活支援サービスが、介護給付から「地域支援事業」へと移行し、ボランティアや NPO 等の多様な主体による提供が可能とな

る。

この計画は、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」構想を基盤として策定されている。その主要な狙いは、医療と介護の脱施設化と、介護給付を重度者に集中することであり、「生活支援」の「地域支援事業」への移行は、そのための基盤的施策の一つとなっている。「地域包括ケアシステム」構想を世に問い、第 6 期介護保険事業計画の指針としての役割を果たしたのは、「地域包括ケア研究会」²⁾の四つの報告書(2009, 2010, 2013, 2014)であった。これらの報告書によれば、生活支援サービスの必要は多様であり、また地域差も大きいために、基本的に「自助」「互助」によって担われることがふさわしいという。「互助」の資源と目されているのは「NPO、社会福祉協議会、老人クラブ、自治会、民生委員」のほか「地域の商店やコンビニ、郵便局や銀行」など、地域にあるおよそすべての団体、組織であり、資源の開発・育成は市町村の責務とされている(地域包括ケア研究会 2013: 10-15)。家族から社会保険への「介護」役割の移転を「介護の社会化」とする表現法にならえば、社会保険から地域住民活動への「生活支援」の移転を、「生活支援の互助化」と表現することが可能であろう。

一方、「助け合い活動」と総称されるインフォーマルな生活支援サービスを古くから展開してきた諸団体は、新たな地域支援事業は自分たちの「助け合い活動」が担うと宣言して、この計画に一石を投じている。

2013 年 12 月、「助け合い活動」団体の母体組織や中間支援団体をあわせ、総勢 14 団体が「新地域支援構想会議」を結成し、翌年、「新地域支援構想」(2014)という提言書を発表した。この提言書では、「助け合い活動」は「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、また固有の働きを持って」おり、だからこそ、これまで「助け合い活動」を担ってきた団体は「助け合い活動を中心とした地域支援事業」の構築に向けた取り組みを進めていかなければならない、との決意が表明されている。また、この決意と合わせて、「助け合い活動」から「雇用契約に基づく指揮命令によって運用するもの」を除外するとして、「助け合い活動」の担い手の性格を「互助」的なものへと限定しようとしている。これは、今日の「助け合い活動」の担い手の、少なくとも半数を構成する NPO 法人³⁾(全国社会福祉協議会 2014: 10-12; 市民福祉団体全国協議会 2015: 8)のあり方を大きく揺さぶる「助け合い活動」の再編ということができる。

あらためて確認すれば、「助け合い活動」とは、生活協同組合や農業協同組合などにおける同名のサービス活動を含む、インフォーマルな生活支援サービスを指すが、その定義はあまり厳密にはなされていない。定義づけの曖昧さや緩さは各団体に共通したものであり、例えば、日本生

活協同組合連合会では「ちょっとした困りごとを、住民同士でお互いに助け合う」（日本生活協同組合連合会 2014：100）ことと規定している。また、全国社会福祉協議会（以下、全社協）では「住民参加型在宅福祉サービス団体」の活動内容を「助け合い活動」であるとして、その要件を「地域住民の参加を基本として、①営利を目的とせず、②住民相互の対等な関係と助け合いを基調として、③有償・有料制、あるいは『時間貯蓄制度』『点数預託制度』によって行う家事援助、介護サービス（ホームヘルプサービス）等を中心とした在宅福祉サービス」と規定している。これらには、運営主体や組織の性格についての規定が欠けており、そうであるがゆえに、そこにさまざまな活動主体を包含することが可能となっているともいえる。実際、「助け合い活動」を担う団体は、NPO、社会福祉協議会（以下、社協）、生活協同組合、福祉公社など、極めて多様であり、サービス提供の仕組みもさまざまである。

その源流の一つは、1970年代に中高年主婦の住民グループが、「老人問題」の深刻化を受けて、地域に新たな問題解決の仕組みをつくることを目指して開始した、草の根の福祉運動に見出すことができる。1980年代には、この運動が共有した「助け合い」という理念と方法は、後続の運動組織によって継承されるとともに、在宅福祉サービス供給システムの構築を目指す政策的な「福祉改革」の流れによっても引き継がれていった。その結果、「助け合い活動」は、政策と運動とが共有する実験的な活動様式となっていった。こうした展開を受けて、1990年代には、福祉供給セクターの多元化とネットワーク化が、福祉政策の基調をなすに及んで、大量のNPO法人（介護系NPO）が創出された。

2000年以降は、介護保険サービスが主流化する中で、「助け合い活動」は、実態としては介護保険制度の隙間や不足を埋めるサービスとして機能してきた。そのことにより、近年は、そのボランティア性やインフォーマル性がむしろまれていく傾向がみられ、「プレzensの低下と社会的意義の希薄化」（金谷 2012）や「社会システム全体の中での位置づけが弱い」（ひょうごん福祉ネット 2010）などの問題が指摘されている。

上述の「新地域支援構想」は、ボランティアな生活支援の組織化を「助け合い活動」の勢力が主導することを目指すものである。しかし、「助け合い活動」から雇用労働を除外するとなれば、介護系NPOの多くが「助け合い活動」からの撤退を余儀なくされかねない。「新地域支援構想」は、なぜそのような方向を選択したのだろうか。また介護系NPOは今後、どのような方向に向かっていくのだろうか。

こうした問題関心をふまえて、本研究は、「助け合い活動」の史的展開を素材にした分析を通して導出された知見にもとづいて、介護系NPOが、近年における介護福祉政策の新たな展開のもとで、自らの方向や進路を選択していくにあたって、いかなる「指標」に依拠することになるの

か（あるいは、依拠せざるを得ないのか）を考察することを目的とする。なお、ここでいう「指標」とは、判断の目印として、方向選択において念頭に置かねばならない外的・内的な条件を意味する。

2. これまでの研究状況とその「限界」

では、「助け合い活動」に関する議論は、これまでいかなる研究上の脈絡に位置づけられてきたのだろうか。またそれはどのように論じられてきたのだろうか。本節では、「助け合い活動」を含むインフォーマルな福祉活動をめぐる社会福祉学における研究の展開をレビューし、そこに二つの「限界」（主体論の資源論への一元化、政策主体との対抗図式への偏向）を見出していく。そのうえで、「介護系 NPO」の将来を展望するには、そうした限界を克服しうる、新たな見方や論じ方を導いてくれるような問題設定が必要であると指摘する。

<地域包括ケアシステム論議とインフォーマルな福祉活動>

近年における社会福祉学の研究動向をみると、地域包括ケアシステム構想にもとづく「生活支援の互助化」を実現するための条件がさまざまな角度から検討されており、インフォーマルな福祉活動は今日もっぱらそうした関心のもとで論じられていることがわかる。たとえば、筒井孝子（2012）は、日本におけるインフォーマルケアは、多様な雇用形態も含まれるなど、提供主体が複雑であり、供給量や需要量の予測も困難であるため、これらを地域包括ケアシステムがマネジメントするためには、提供主体別のデータが収集され、分析された後に、システムへの包含を決定するべきであるとしている。宮本太郎（2014）は、地域包括ケアシステムの構築を前提としつつ、「支える側」を支援することと、「支えられる側」をアクティブにすること（生活困窮者支援や障害者自立支援）をリンクさせた仕組みの構築を提案している。また杉岡直人（2015）は、同じく地域包括ケアシステムの構築を既定路線とみなしつつ、市民同士の自発的な支え合いのためには、市民が集まりやすく、活動しやすくするための条件整備が必要であり、そのために行政と社会福祉協議会による「居場所」の確保のための支援が求められるとしている。

しかし、こうした近年の議論においては、インフォーマルな「住民による生活支援」を先駆的に進めてきた「助け合い活動」が、どのように拡大し、どのような課題に直面してきたのかに関心を寄せる論考は見当たらない。このことは、社会福祉学の研究におけるインフォーマルな「住民による生活支援」に対する関心の向け方や問題設定の仕方に、「生活支援の互助化」を自明視するような、ある種の傾向が存在していることを暗示している。こうした問題意識にもとづき、まず、「住民による生活支援」に対する社会福祉学におけるこれまでの研究の展開を概観することとする。

<インフォーマルな福祉活動をめぐる「資源論」と「主体論」>

「住民による生活支援」をはじめとするインフォーマルな福祉活動についての社会福祉学の研究には、伝統的に、①そうした活動を制度的仕組みと接合させて福祉供給に活用していくことへの関心と、②そうした活動に固有の機能と特質への関心とをみてとることができる。こうした関心の分岐について牧里毎治（1984：60-68；2002：122-127）は、地域福祉論における機能概念⁴⁾にもとづく研究アプローチを、「資源論的アプローチ」と「主体論的アプローチ」という二つの流れとして整理した。牧里の整理によれば「資源論的アプローチ」とは、福祉サービスの供給サイドが、住民の社会的必要の充足という視点から地域福祉の構成を図るものであるのに対し、「主体論的アプローチ」とは、地域住民の主体的で協働的な問題解決プロセスと住民の組織的な問題解決力の形成を重視するものであるとされる。この整理を踏まえ、本研究は①の関心を「資源論」、②の関心を「主体論」と呼ぶこととする。

<「コミュニティ・ケア」をめぐる関心の対立>

この二つの関心の並存は、1970年代に活発に展開された「コミュニティ・ケア」の議論においてすでに顕在化していた。中野いく子（1980）によれば、「コミュニティ・ケア」の議論は、1969年の東京都社会福祉審議会答申「東京都におけるコミュニティ・ケアの進展について」を契機として開始され、行政サービスを含む「コミュニティにおけるケア」を論旨とするものと、地域住民による自発的な問題解決行動ということのできる「コミュニティによるケア」を論旨とするものが対立したという⁵⁾。この当時の議論では、前者を代表するとされる三浦文夫（三浦ほか1971：21）は「コミュニティ・ケア」とは「対象者をコミュニティのなかで処遇（治療・教育・訓練・リハビリテーション等の措置を含む）」する「ケアの体系」であると主張し、後者を代表する岡村重夫（1970）や阿部志郎（1973）は、住民自身の主体的な活動形成である「地域組織化活動」の必要を主張している。そして、こうした議論を踏まえて両者の統合を図ったものが、岡村重夫（1974）が提示した「地域福祉」の構想であった。

川島ゆり子（2007：76）によれば、その後「コミュニティ・ケア」の議論は、当時の社会福祉資源の現実から乖離した理想論と批判され、代わりに、フォーマルシステムとインフォーマルなケア活動の統合を目指す「在宅福祉サービス」の議論が台頭したという。その起点と目されているのは、三浦文夫が主導的な役割を果たした、全社協の『在宅福祉サービスの戦略』（1979）である。この文書について、藤松素子（2012：43）は、公的福祉供給の不足を「有償ボランティア」によって補完する構図が定着する契機となったと指摘している。

<「公私関係論」の二元的展開>

1980年代には、三浦文夫（1978a, 1978b, 1987b）の「社会福祉ニーズ」論や要援護性をめぐる

る議論、京極高宣（1984）の「福祉ミックス」論的研究を通して「社会福祉サービス」の体系化が図られ、そこに有償ボランティアを組み込んでいくための調査研究が、高橋紘士（1978）、杉岡直人（1984）、江上渉（1990）らによって進められていく。そしてこの流れを受けて、社会福祉学における資源論と主体論の二元性が「公私関係論」の展開を通して再び顕在化する。たとえば小林良二（1984：209-220）は、「公私関係論」には、公的福祉供給に対する「私」の「補完／並存」関係を問う「供給構造論」と、家族・個人・地域の「ニード充足機能」「統合機能」に対する「公」（行政とは限らない）⁶⁾の補完関係を問う「社会構造論（ニード論）」とがあるとしている。前者は公的機関が主体であるとしているという意味で資源論的な議論であり、後者はインフォーマルな福祉供給を主体としているという意味で主体論的な議論であるといえる。また岡本栄一（1985）は、公私関係の論理には「集権的移譲管理の論理」と「分権的批判協働の論理」の二つがあるとしている。前者は資源論、後者は主体論に相当すると考えられる。さらに右田紀久恵（1986）は、戦後の公私関係論の展開を、「戦後期」「1960年代末から1970年代前半」「1980年代」の三期に区分し、1980年代の議論の焦点は「在宅福祉における公私役割分担と民間性」であるとしている。右田の指摘もまた、この時期における資源論と主体論との二元論的展開を裏付けるものといえるだろう。

<NPOをめぐる対抗的議論>

1990年代に入ると、「有償ボランティア」の原理が大きな論点となり、江上渉（1991）、藤村正之（1991）、高野和良（1993）、小林良二（1994）らが、「互酬」という概念を通して、こうした活動を住民間の新たな相互扶助活動と規定していく。また同時期より、経済学を経由して、ドラッカー（Drucker 1990=1991）、サラモンとアンハイヤ（Salamon and Anheire 1996=1996）など北米の「NPO（Non-profit Organization もしくは Not-for-Profit Organization）」論が紹介され、NPOが、相互扶助活動の制度化に向けた新たな回路として注目されていく。安立清史（2008a：16-17）は、社会福祉学におけるNPO研究の中心は「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）」であったとしている。また須田木綿子（2005：27）は、「経営論の台頭」に比して、対人援助に固有の価値をめぐる議論やそれに基づく組織原理の理論化が未発達であることを強調している。これらの指摘は、社会福祉学におけるNPO研究にみられた資源論優位の状況をとらえたものであると考えられる。

しかし、本来NPO論は、行政的な公共性とは異なる公衆的な公共性を追求する「市民社会」論と結びついている（Salamon and Anheier 1996=1996；井上 2001）。つまりNPO論とは、官僚的な合理性を中心的な行動原理とする行政空間ではなく、これとは異なる行動原理をもつ社会空間から生ずる組織についての議論であり、民主的な市民の活動に期待を寄せているという意味

で、基本的な視座は主体論的なものとみることができる。社会福祉学においても、2000年代に入ると、介護系NPO⁷⁾をめぐる議論に、民主的ないし市民的な主体を重視する潮流が顕在化していく（朝倉・三本松 2000；安立 2000；佐藤 2002）。さらに近年の議論においては、資源論と主体論とが、二元的というよりもむしろ、二方向からの対抗的様相を帯びた議論として位置づけ直されてきた。そこには、介護の担い手のパート労働力化（森川 1998=2010, 1999；小野 2001）や行政下請け化（田中 2006, 2008；中村 2009；河原 2010；金谷 2012）、財政や人員不足などの困難状況（妻鹿 2010）を指摘する声の高まりも影響している。2009年の社会福祉学会第57回全国大会シンポジウムが「対抗的公共圏」を論題としたのは、このことを象徴する事象といえよう。

<住民参加論が示す資源論的関心の優位>

児島亜紀子（1998a, 1998b）は、社会福祉学においては、「システムに対するオルタナティブとして形成されるボランティアな活動」（1998b：53）が、サービス供給への「住民参加」として議論されてきたが、そうした住民参加論のほとんどは、社会学や政治学における「参加」論が重視してきた「政治参加」の観点を脱落させてきたと指摘し、さらに、「参加」がそれとして自己完結するとは限らず、公共性をめぐる「対抗」へと発展していく可能性をもつと論じている。

また武川正吾（1981；2009）は、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、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して、両者の相対的自律性を強調している。つまり、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、どれほど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」ということである。この武川による解釈を踏まえていけば、住民グループが展開する、ある種の「運動」としての「住民による生活支援」は、最終的に政策主体の企図に融合し切ってしまうことなく、「運動」としての本来的な性格にもとづく、独自の公共的ビジョンを開花させることもありうる、ということになる。

いずれにしても、社会福祉学における資源論と主体論との二元的な議論が、結局のところ、資源論のもとに一元化可能なかたちで展開されてきたことは否定しがたい。たしかに、これまで主体論は住民の主体的活動に中心的関心を置いてきた。しかし、一連の主体論においては、住民らが培ってきた公共的ビジョンには、ほとんど関心が向けられてこなかった。その結果、政策主体の資源論的な「公共性」に対抗する「運動」サイドのビジョンが軽視ないし不可視化されてしま

ったように思われる。そして、そのことが主体論の資源論への従属と一元化を招いてきたのではないだろうか。

<「運動論」における問題設定の偏向>

とはいえ、そうした「運動」サイドのビジョンを可視化しようとする試みがなかったわけではない。社会福祉学ではかつて「運動論」という理論潮流⁸⁾が、「社会福祉制度、政策の改善、拡大、向上を生み出す契機」(一番ヶ瀬 1971 : 289)となるような集合的な活動を「社会福祉運動」と規定し、政策の効果をめぐって政策主体と対抗関係にあるビジョンを有する社会勢力として位置づけた(真田 1968 : 125)⁹⁾。この潮流において「助け合い活動」のような組織的な「住民による生活支援」の活動は、制度とは異なる独自のビジョンにもとづいた福祉活動を展開することによって社会福祉に変革をもたらす主体であるとみなされ(一番ヶ瀬 1971 : 246)、新たなタイプの「社会福祉運動」として期待が寄せられた(一番ヶ瀬 1998 : 4 ; 真田 2003 : 53-54)¹⁰⁾。このように「運動論」は、資源論に一元化不可能なかたちで「住民による生活支援」への主体論的関心を際立たせた議論とみることができる。

ただし、前述したように、「助け合い活動」はさまざまな勢力によって共有される活動様式であるがゆえに、多様なビジョンを内包してきた。しかしながら「運動論」が可視化しようとしたのは、あくまで政策主体と対抗すると目された「運動」のビジョンにすぎず、これと合致しないビジョンは不可視化されたままであったといっていよう。そのため、多様な「助け合い活動」の展開に、「運動論」が描いた対抗関係の図式をそのまま当てはめることは難しいといわざるをえない。

<新たな問題設定の必要性>

したがって、これまで「住民による生活支援」の軸となってきた介護系 NPO の性格をとらえつつ、その行方を見定めていくためには、主体論を資源論へと一元化するような、社会福祉学における主流の問題設定でもなく、また「運動論」のように政策主体との対抗図式に偏向した問題設定でもなく、それらの「限界」をふまえた、新たな問題設定による認識と議論の刷新が求められると考えられる。次節では、その「新たな問題設定」がどのようなものでありうるのかについて検討する。

3. 本研究の問題設定と視座

以上のような先行研究の問題設定にみられる「限界」(主体論の資源論への一元化、政策主体との対抗図式への偏向)を踏まえつつ、本研究は、「助け合い活動」の変革的性格に焦点をあてた「運動論」のアプローチを継承することとする。しかし、繰り返しになるが、「運動論」は、福祉政策

をめぐる政策主体と運動との対立図式を想定しており、こうした図式で「助け合い活動」が内包してきた多様なビジョンをとらえることは難しい。そこで本節では、社会運動研究における理論的成果を参照して、上記2つの「限界」を克服しうる新たな問題設定を導くうえで土台となる「視座」を明確化する。なお、ここでいう「視座」とは、研究対象の見方と論じ方を構成するための立脚点を意味している。

<社会運動研究における社会運動の主な定義>

まず、社会運動研究とはいかなる研究であるか、そして社会運動研究がその研究対象である社会運動をどのように概念化し定義してきたのかを確認しておきたい。社会運動研究とは、主に社会学と政治学にまたがる領域において発達してきた社会科学の研究分野である。そこでは「社会運動」という集合的現象は、さまざまな研究者により次のようにとらえられている（表1）。

表1 社会運動研究における「社会運動」の主な概念的定義

文献	概念的定義
McCarthy and Zald (1977 : 1217-1218)	社会構造や報酬の社会的分配に関する諸要素の変革を希求する傾向を表す人口集団における、社会的な主張と信念の体系。
Diani (1992 : 13)	集合的なアイデンティティの共有を基礎とする、政治的、文化的な対立にかかわる多様な人びと、グループ、団体のあいだのインフォーマルな相互作用のネットワーク。
Meyer and Tarrow (1997:4)	目的と連帯を共有する人びとによる、エリート、敵対者、当局との持続的な相互作用による、現行の権力や分配の編成に対する集合的な挑戦。
Tilly (1999 : 257)	権力者の権限のもとで生きる人口集団の名において、その集団の価値や結束、数、コミットメントを公的に繰り返し誇示することによる、権力者への持続的な挑戦。
Snow and Kriesi (2004 : 11)	所属するグループ、組織、社会、文化、社会秩序の中に、制度的あるいは文化的に現存する支配に対して、挑戦や抵抗をするための、制度的、組織的な回路の外部において、ある程度持続的に組織だって行動する集合的現象。

筆者作成

また表2は、上記のような諸定義を最大公約数的にまとめたものである。

表2 社会運動の諸定義のまとめ

文献	まとめ
Calhoun, Craig ed. (2002 : 449)	社会に変革をもたらす、あるいはそれに抵抗する集合的な取り組みであり、主に制度的な政治過程の外部に現れ、展開される。——それ自体、高度に組織編成されていることもある。
道場・成 (2004 : 4)	①複数の人びとが集合的に、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。
Della Porta (2011 : 2431)	(a) 主にインフォーマルな相互作用のネットワークであり、(b) 信念の共有と連帯を基礎とし、(c) 紛争的なテーマのもとに動員が起こり、

これらのまとめによれば、社会運動とは、①社会的状況の変革を企図する、②集合的な取り組みであり、③制度的な政治空間の内外で、④多様な手段により展開される活動、とみることができる。

<ヨーロッパにおける「新しい社会運動」論の登場>

こうした諸定義は、1960年代半ばより台頭した「新しい社会運動」の観察を通して生み出されてきたものである。「新しい社会運動」とは、19世紀から20世紀前半にかけて代表的な社会運動であった労働運動の退潮と入れ替わるように台頭した、学生や女性、地域住民、社会的マイノリティなどを担い手とする社会運動の総称である。この概念を生み出した研究潮流である「新しい社会運動論」（以下、NSM論）によれば、「新しい社会運動」とは、所得向上などの経済的な利害ではなく、専門家支配、能力主義への抵抗（Touraine 1971）、暮らしの中の価値や自律性の防衛（Habermas 1981 ; Offe 1987 ; Melucci 1989=1997）などを課題とする、「市民社会による市民社会の再構築の運動」（Offe 1985 : 817-821）¹¹⁾であり、その「新しさ」とは、「古い政治」（＝議会を中心とする従来の政治手法）によらず、市民社会自体を政治的空間とするような「新しい政治」（Baker, Dalton, and Hildebrandt 1981 ; Habermas 1981 ; Offe 1987）¹²⁾を展開するところにある。また、従来の運動は、あくまでも目標達成の手段であったのに対し、「新しい社会運動」では、運動行為や運動組織の形態自体が対抗的なメッセージであり、政治的行為としての意味をもつと指摘されている（Melucci 1989=1997）。

ヨーロッパにおいては、伝統的に労働運動や社会主義運動が社会的にも政治的にも大きな影響力を形成してきた。その理論的主柱となってきたのは「マルクス主義」である。NSM論は、マルクス主義の階級闘争至上主義や、唯物論的世界観、そして労働運動や社会主義運動への偏向に拘束されない、新たな社会運動概念（社会運動のとらえ方）を立ち上げた社会理論であるということができる。

<アメリカにおける「資源動員論」の登場>

一方、アメリカにおいては、暴動やパニックへの社会心理学的研究アプローチを社会運動にも適用しようとする「集合行動論」¹³⁾への批判から「資源動員論」といわれる研究潮流が形成され（Jenkins 1983 : 528 ; Buechler 2004 : 47-48）、「新しい社会運動」に対する、NSM論とは異なる研究アプローチを発達させていった¹⁴⁾。その特徴は、社会運動を、合理性と主体性にもとづく戦略的な行為とみなし¹⁵⁾、その促進要因と抑制要因をとらえることを課題とする点にある（McCarthy and Zald 1977 : 1213）。

NSM 論と資源動員論とは、前者が、人びとが「なぜ」運動に参加し、どのような変革を引き起こすのかに注目するのに対して、後者は、運動が「どのように」展開したかに注目するアプローチであるとも指摘されている (Melucci 1980 : 212)。資源動員論の日本における先駆的研究者の一人である長谷川公一によれば、資源動員論とは、運動に参加する個人ではなく運動組織に焦点を置き、目標達成ないし停滞にいたる運動過程を、その内的・外的諸条件から包括的に説明しようとするアプローチであり、「社会運動の政治社会学」と呼ばれるべき研究領域であるという (長谷川 1985 : 127)。また、資源動員論の研究枠組みを用いて社会運動の歴史社会学的分析を試みたタローは、敵手に継続的に挑戦し続ける「たたかひの政治」が「社会運動」であるとしている (Tarrow 1998 : 2-3)。

<「たたかひの政治」とは>

資源動員論の潮流において「たたかひの政治 contentious politics」とは、「要求者とその対象とのあいだの非慣習的で、公共的、かつ集合的な相互作用であり、(a) 少なくとも一つの政体が必要するか、その対象となるか、あるいは要求側に組み、(b) 要求が実現したときには、少なくとも一つの要求者が関心をもつところに影響する」(McAdam, Tarrow, and Tilly 2001 : 5)と定義されている。

この定義は、社会運動を、「界」のゲームであるとするクロスリーの議論に極めて近い (Crossley 2002a : 674-679 ; 2002a : 178-179)。「界」とはピエール・ブルデューが提唱した概念であり、ブルデューによれば、それは、客観的に構造化された、星座のような空間であり、行為者の配置関係である (Bourdieu and Wacquant 1992 : 97)。またこの配置関係は、特有の利益の獲得をもたらす各種の資本 (または権力) の配分に結びついている。クロスリーはこの概念を用いて、1990年代末から2000年代初頭にかけて世界各地で展開された「反企業闘争」を「抗議界」の実践であるとし、次のように説明している。「『プレイヤー』たちは、ほとんどのことについて異なる見解をもっている。しかし、意見の不一致にもかかわらず、彼らは直接的にも間接的にも相互行為をおこない、共有する独特の、たたかひの社会空間を構成し合っているのである。彼らは互いに、構造化された関係性の中におり、それぞれの行為は相互に干渉し合い、相互浸透しながら約分不可能な相互行為の力動を生み出している」(Crossley 2002a : 674)

そしてクロスリーは、この「抗議界」を「より広い図面」、すなわち「政治界」の一面に「運動の政治」として位置づけることを提案している (Crossley 2000b : 181)。「界」の概念に照らせば、「政治界」もまた、さまざまな行為者が、構造的な関係性の中で相互行為を展開する空間にほかならない。

上記の「たたかひの政治」の定義は、こうした「政治界」概念にほぼ一致するものである。

では「政治」とは何であろうか。

政治学者のヘイウッドによれば「政治」とは「人々がそのもとで生きるための全般的なルールを、つくり、維持し、修正する行為」であるとされる（Heywood 2002 : 4）。「たたかひの政治」とは、社会運動もまた、こうした意味での「政治」の担い手であることを強調する概念ということができるだろう。

<本研究の視座としての「たたかひの政治」>

以上を整理するならば、社会運動研究においては、人びとは「なぜ」運動するのか、「どのように」運動しうるか、という二つの焦点から研究が進められてきたといえるだろう。そして、このことを統合する概念が「たたかひの政治」であるとみることができる。「たたかひの政治」概念において、「なぜ」とは要求あるいは変革目標に相当し、「どのように」とは集合的な相互作用のあり方に相当する。つまりこの概念は、社会運動研究における二つの焦点を統合的にみる視座を与えてくれるということである。このことを踏まえ、本研究は「助け合い活動」の展開を「たたかひの政治」としてとらえることを研究の基本的視座とする。

この「たたかひの政治」という概念は、以下の点で、インフォーマルな福祉活動これまでの研究状況の「限界」（主体論の資源論への一元化、政策主体との対抗図式への偏向）を克服しうる新たな問題設定を導くための視座（問題化の立脚点）となりうる。その理由は、第一に、「たたかひの政治」概念は、主体論を資源論に一元化することなく、政策主体と社会運動との関係を対等な政治のプレイヤーとしてとらえる問題設定を可能にするからである。第二に、「たたかひの政治」概念は、政策主体との対抗図式に偏向することなく、社会運動もまた、交渉や協調も含めた「政治」的な相互作用を展開する主体としてとらえる問題設定を可能にするからである。こうした理由から、本研究では、社会運動研究における「たたかひの政治」という概念を、「助け合い活動」に関する分析と考察の基本的な視座としていく。

4. 本研究の分析枠組み

本節では、分析と考察の「視座」として位置づけた「たたかひの政治」概念を生みだした社会運動研究の歩みを詳述し、本研究の分析枠組みを明確化する。ここで社会運動研究、なかでも資源動員論の学説展開を詳述する理由は、「たたかひの政治」という概念が、資源動員論における段階的な概念形成によって積み上げられてきた蓄積の成果であり到達点だからである。

先回りしていえば、本研究の分析枠組みは、「視座」として位置づけた「たたかひの政治」という概念の背後に控えている、社会運動研究のジャーゴン（政治的機会、フレーミング、動員構造、たたかひのレパートリー、たたかひのサイクル）を、「助け合い活動」の分析に援用するために組

み立て直したものを指している。

<資源動員論の分岐的発達>

資源動員論は、運動組織の資源マネジメントなどに関心を置く研究潮流と、運動組織を取り巻く政治的環境に関心を置く研究潮流とに分岐して発達してきた (Crossley 2002a ; 矢澤 2003)。端的にいえば、前者は経済学的な見方、後者は政治学的な見方に立脚して、社会運動の生成と展開をとらえようとする潮流であるともいえよう。前者の代表的論者であるマッカーシーとザルドによれば、社会運動の「目標」は「製品」、運動への「支持」は「需要」として置き換え可能であり、運動組織は「正統性、金銭、便益、労働」などの資源を持ち、それをコントロールすることにより「良心的支持者」を獲得し、拡大していくととらえられるという (McCarthy and Zald 1977 : 1215-1226)。後者は、社会運動とは政治現象であるとするアプローチであり、「政治過程論」と称されている。

「政治過程論」の代表的論者であるマカダムによれば、このアプローチは「運動発生やその成り行きは、制度構造や権力内のイデオロギー傾向の変化に大きく依存している」とみる点に特徴があり、政治過程の変化を運動発展の「政治的機会」として概念化してきたという (McAdam 1996 : 23)。この「政治的機会」とは、「諸集団が、権力にアクセスし、政治システムを操作できそうな程度」 (Eisinger 1973 : 25) であり、「成功や失敗に関する人々の期待に影響を及ぼすことによって集合行為への誘因を与えるような、政治環境の一貫した (しかし必ずしも公式的、恒常的なものではない) さまざまな次元」 (Tarrow 1998 : 199) とされる。「政治的機会」を構成する要素としては、政策をめぐるエリート間の亀裂、政治システムの変化、当局がとる戦略、同盟関係などがあげられている (Kriesi et al. 1996 : xvi)。また、運動が「政治的機会」を構築、創出しうることも指摘されている (Gamson and Meyer 1996 : 276)。

<資源動員論の統合化と理論的豊富化：フレーミング論、動員構造論>

1980年代に入ると、「資源動員論の第二世代」といいうる研究潮流が登場し、資源動員論の二つのアプローチの融合と統合化が進んだ。このことを推し進めたもっとも大きな要因は、「フレーミング論」の登場である。このアプローチの主唱者であるスノーらによれば、「フレーミング」とは、「潜在的な支持者や構成員を動員するために、関連する出来事や状況に意味 ; Benford and Snow 2000)。そしてフレーミングは、「フレーム」、すなわち「とめどない現実の出来事の定義」 (Goffman 1974 : 21) により、問題解決へと人びとを動機づけていくという。この過程を通して、単独の運動組織内においては「集合行為フレーム」、複数の運動組織間においては「マスターフレーム」の構築が進められるとみなされる。これらは、運動組織が、「なぜ」運動するのかを内外に示す過程に注目した概念である。またこの点との関わりで、メルッチは「集合的アイデンテ

ィティ」の形成において「行為の目標・手段・環境に関する認知フレームワーク」が重要な役割を果たすことを指摘している (Melucci 1989=1997 : 29-31)。いってみれば「集合的アイデンティティ」とは、「われわれ」意識のことであり、それは、運動という集合行為の基底的条件であるとされているものである (Della Porta and Diani 2000 : 93-94)。つまり「フレーミング論」とは、「われわれ」意識の源泉をとらえようとするアプローチとして特徴づけることができる。

フレーミング論の登場と同時期に、運動組織の財政的資源、リーダーシップ、ネットワークなど、「人々が動員され集合行為に結びつくための集合的手段」(McAdam, McCarthy, and Zald 1996 : 3) から成り立つ「動員構造」が注目を集めていった (西城戸 2008 : 21)。オーバーシャルは、動員構造を構成する要素として、組織者、活動者、運営設備、財源、労力と時間の供与、コミュニケーション手段などをあげている (Obershall 1993 : 22)。また、ディアニーは、運動への参加の基礎は「関与する行為者のあいだの相互信頼や相互承認」であると指摘し、また、こうした結びつきの拡大が、運動の成果に大きく影響すると指摘している (Diani 1997 : 130)。人と人とのパーソナルで密なつながりが運動組織の動員回路となりうることは、資源動員論の多くの論者が指摘するところである (Obershall 1973 : 125-127 ; McCarthy and Zald 1977 : 1231 ; Tilly 1978 : 63 ; McAdam 1982 : 128-130)。

<1990年代以降の資源動員論：さらなる理論的統合化>

資源動員論の潮流では、こうした理論的豊富化の過程を経て、1990年代には「政治的機会」「動員構造」「フレーミング」という三つの概念を変数化した統合的分析のビジョンが共有されていた (McAdam, McCarthy and Zald 1996 : 2 ; 長谷川・町村 2004 : 3-5)。

加えて、1990年代には「たたかいのレパトリー」(以下、レパトリー) という概念が注目され始めた。「レパトリー」とは、ある時代に典型的な運動行為、たとえばストライキやデモ行進、バリケードなどが広範に普及することをとらえた概念であり、「人びとが共通の関心のために共同で行為するやり方」(Tilly 1995 : 41) と定義されている。それは、その効果が社会的に認知されることにより反復的に用いられ、運動のアイデンティティを同定する手がかりとなるものである (Tarrow 1998a : 30-37)。

そして1990年代の後半に、これらの概念を統合する研究アプローチとして「たたかいのサイクル」という概念を主張する理論 (以下、サイクル論) が登場した。表3は、社会運動研究の概念の蓄積の過程における「たたかいのサイクル」概念の位置を示したものである。

表 3 社会運動の研究アプローチと概念の蓄積

年代	ヨーロッパ	アメリカ
1960	<p>マルクス主義</p> <p>伝統的マルクス主義</p> <p>グラムシ・ネオマルクス主義</p>	<p>社会心理学的アプローチ</p> <p>「集合行動」(Blumer 1959)</p> <p>「構造的ストレイン」(Smelser 1962)</p> <p>「合理的個人」(Olson 1965)</p> <p>「シンボリック相互作用」(Blumer 1969)</p>
1970	<p>NSM 論アプローチ</p> <p>「新しい社会運動」(Touraine 1971)</p>	<p>資源動員論アプローチ</p> <p>「政治的機会」(Eisinger 1973)</p>
1980	<p>(Touraine 1981)(Melucci 1980)</p> <p>「新しい政治」(Baker et al. 1981)(Habermas 1981)(Offe 1985)</p>	<p>「資源動員」(McCarthy and Zald 1977)</p> <p>「レパトリー」(Tilly 1979)</p> <p>「動員構造」(McAdam 1982)</p>
1990		<p>「フレーミング」(Snow et al. 1986)</p> <p>「プロテストサイクル」(Tarrow 1989)</p> <p>「たたかいの政治」(Meyer and Tarrow 1997)</p> <p>「たたかいのサイクル」(Tarrow 1998)</p>

筆者作成

< 「たたかいの政治」と「サイクル」 >

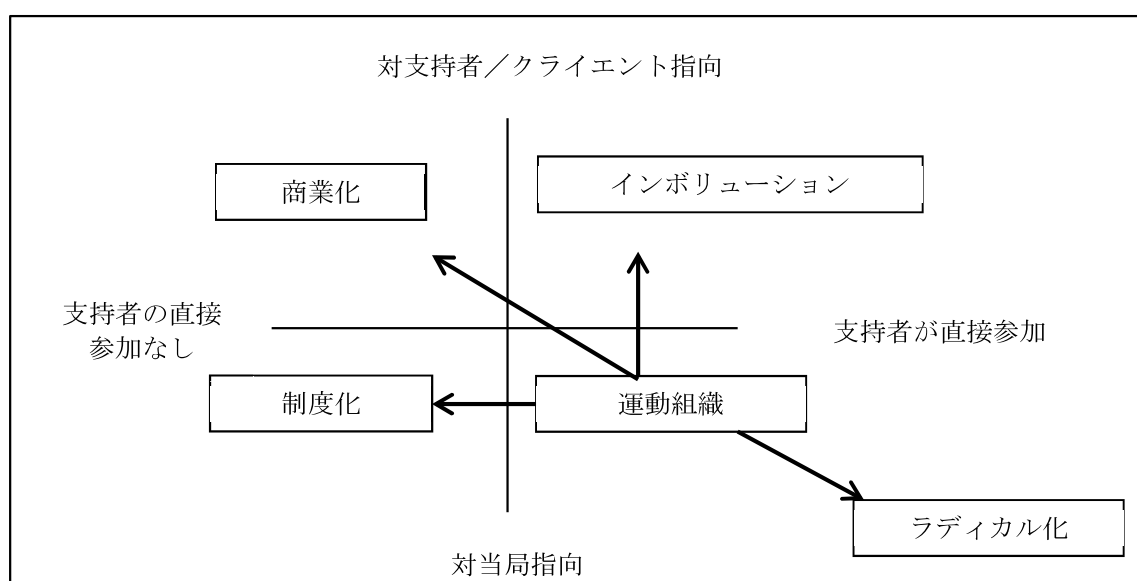
タローによって提起されたサイクル論の特徴は、さまざまな運動組織の合流によって動員が波のように高揚し（動員局面）、一転して衰退にいたる（動員解体局面）という、一連の過程における「たたかいの政治」を「政治的機会」「フレーミング」「動員構造」「レパトリー」の四つの条件から示す点にある（Tarrow 1998=2006；2011）。「政治的機会」とは、運動組織の外的条件をとらえるものであり、「フレーミング」「動員構造」は運動組織を支える内的条件をとらえるものである。そして「レパトリー」とは、運動組織が自らの内的条件にもとづき、どのような方法を選択して外的条件に働きかけたのかをとらえるものである（第5章の1において詳述）。

以上のことから、サイクル論とは、運動組織が、運動の波及効果や多勢力の動向の中で、自らの条件にもとづき、どのように「たたかいの政治」を繰り広げたかをとらえる、複数のカメラのセットのようなアプローチであって、先行する議論を有機的に統合させた包括的な研究アプロー

チとして理解することができる。

ただしサイクル論は、デモ行進やキャンペーンなど、短期間の集合行為にみられる「抗議サイクル」を研究の焦点としており、自助グループやサービス組織、政党、利益集団を、「動員解体の相」における実践の分化とみなしてきた (Tarrow 1998 : 206)。しかし、クリージ (Kriesi 1996) は、ヨーロッパ 4 カ国における「新しい社会運動」の比較研究を通して、「新しい社会運動」の担い手と目される運動組織 (SMOs) が、「抗議」や「紛争」という言葉が想起させるようなものよりもかなり幅広いレパートリーを展開することを示している (図 1 参照) ¹⁶⁾。

図 1 クリージによる「新しい社会運動」におけるレパートリーの可変性の指摘



出典 : Kriesi(1996 : 153-157)の Figure7.2. Typology of transformations of goal orientations and action repertoires of SMOs. (筆者和訳)

詳細は第 5 章において解説するが、この図は、「新しい社会運動のレパートリー変化モデル」とも呼ぶうるものであり、「新しい社会運動」に特徴的なレパートリーとその可変性を示している。図中の「ラディカル化」「インボリューション」「商業化」「制度化」は、運動組織が採りうるレパートリーの類型であり、横軸は、動員しうる資源、縦軸は目標設定を表わしている。

クリージは、長期にわたる運動を展開する運動組織には、組織維持のために人員や財源の管理が必要となり、また支持の安定や拡大につながる目標設定の変化も起きるとしている (Kriesi 1996 : 153-157)。より詳しくいうならば、こうした運動組織の変化は、運動組織の「内的構造化」「外的構造化」「目標指向性」「行為レパートリー」という四つの変化の反映として生じていくものとされている。クリージによれば、「内的構造化」とは、運動組織における資源管理の様式の形成であり、「外的構造化」とは、外部環境にある資源との関係の形成であるとされる (Kriesi :

154-157 ; 171-180)。「内的構造化」の要素には、組織の形式化、専従メンバーの産出、仕事の分掌化、組織統合化があげられ、「外的構造化」の要素には、支持者を惹きつけ、個々のコミットメントを安定させるための方法（たとえば、支持者への選択的なインセンティブの提供）や、支持を拡大させるための方法（たとえば、訴えかけや公共的サービスの提供、公的助成金の獲得）があげられている。

つまり、「内的構造化」と「外的構造化」とは表裏一体であり、どのように資源を獲得し、どのようにそれを維持していくのかが、運動のもとで同時に追求されていく、ということである。また「目標指向性」と「行為レパートリー」は、「内的構造化」と「外的構造化」のあり方と関連して変化するものである。たとえば、「ラディカル化」というレパートリーは、人的資源の動員により当局に対して要求行動をおこなうような運動のあり方を指し、支持者の直接参加を前提としている。また、支持者が直接参加しなくても、その賛同を得ることで、目標達成に近づくような運動のあり方も想定しうる。運動組織は、目標と資源とを勘案しながら、戦略的にレパートリーを変化させ、運動組織の継続を図るのである。

本研究では、以上のような「新しい社会運動のレパートリー変化モデル」を、運動組織の形成・拡大・衰退を描き出すための立脚点として、「助け合い活動」の分析に応用していく。「助け合い活動」は、およそ 40 年間にわたって、さまざまな団体がかかわり、拡大と衰退を繰り返してきた活動であるが、大枠としては、次節で示す通り、「新しい社会運動」の一形態として位置づけることができる。本研究は、サイクル論のアプローチと、「新しい社会運動のレパートリー変化モデル」とを組み合わせることにより、この長期の過程におけ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とらえたいと考える。以上が本研究の分析枠組みである。

5. 本研究の分析対象と分析枠組みの整合性について

本節では、「助け合い活動」と「新しい社会運動」との関係について本研究の認識を示す。結論からいえば、「助け合い活動」は「新しい社会運動」の一形態（正確にはそのレパートリーの一つ）と解釈できるのであって、それゆえ「助け合い活動」の分析には「新しい社会運動」を分析するために蓄積されてきた社会運動研究の成果を援用することは妥当である、というのが本研究の認識である。以下ではこの点を論証する。

<「新しい社会運動」がもつ性質とその要因>

前節において示したように、「新しい社会運動のレパートリー変化モデル」は「新しい社会運動」におけるレパートリーの幅広い可変性、つまり状況に応じて多様なレパートリーを有する、とい

う性質を示している。「新しい社会運動」がそうした性質をもつ理由について、クロスリーの議論からは、以下のような示唆が得られる (Crossley 2002b : 684)。一つ目は、政治的紛争は、家庭や仕事の場、宗教や医療の場でも起こりうるが、それぞれにおいて価値のある戦術や資源は異なる、ということであり、二つ目は、運動にとって何が好機となるかは、活動者のハビトゥスや持てる資本に左右されるということである。そして三つ目は、異議申し立ては、正当化や説明責任を果たしうる行為者に向けられている限りで価値がある、ということである。この三点を踏まえると、「新しい社会運動」においては、担い手たちが何者であり、どこを紛争の現場とし、何を異議申し立てするかによって、レパートリーの選択がなされると理解することができる。

日本においては、1960年代後半から1970年代前半にかけて、保育所や高齢者施設などの福祉的施策を要求する「住民運動」「市民運動」が盛んに展開された (西尾 1974 ; 勝田 2006)。しかし1980年代以降、そうした活動が退潮し、代わって「市民活動」と呼ばれるような活動が目目されてきた (坪郷 2011 : 25)。それは、多くの点で「住民運動」「市民運動」と類似しているものの、問題解決の方法や時間的継続性、「敵手」の不明確さなどの点で異なることが観察されてきた (松元 2011 : 196-197)¹⁷⁾。また海外の「福祉運動 welfare movement」研究においても、保健分野の社会運動においては、運動とボランティアなサービス提供活動との区別が難しいことが指摘され (Annetts et al. 2009 : 125)、NGO やボランティアグループなど、「サードセクター」を構成する組織に関する社会運動的な視点からの検討の必要性が指摘されている (Martin 2001 : 364)。

大畑裕嗣 (2004 : 156-157) は、NSM 論が提示した新たな社会運動像が、日本の「運動」の現実に対する従来の「社会運動論の説明枠組」の相対化を迫るものであることを示唆している。そして日本の「運動」の現実では、「運動」と「運動・のようなもの」との境界があいまいになってきている、と指摘している (大畑 2004 : 159)。

社会運動研究におけるこのような振り返りは、日本においては、いわゆる「サードセクター」¹⁸⁾ が「運動・のようなもの」として研究対象からはずされ、「市民活動」という用語で表現されてきたことを指していると思われる。また、この用語によって、「抵抗・告発=社会運動」「参加=NPO・市民活動」という解釈図式が形成され、「運動」と「運動・のようなもの」とが線引きされてきたことが指摘されている (村瀬 2008)。

< 「新しい社会運動」としての「助け合い活動」 >

このような社会運動研究の行き詰まりの中、住民グループによる「助け合い活動」は「市民活動」の代表例とされ、これを「運動」とする声は限られてきた。いいかえれば、住民グループによる「助け合い活動」への認識は、典型的な「運動・のようなもの」であった。しかし、こうし

た活動が「新しい社会運動」といいうるものであることは、何人かの論者によって示唆されてきた（高木・金子 2005；朝倉 2007；安立 2008b）。

住民グループによる「助け合い活動」を「新しい社会運動」としてとらえることは、「助け合い活動」の中に、次の三点を特徴とする活動が多くみられることからいっても、決して間違いとはいえないだろう。それは、①都市の主婦層による取り組みである点、②自分たちが望むような新たな問題解決の仕組みづくりを目指している、③地域を活動が展開されるべき場としている点、の三点である。これら三点の特徴は、NSM 論が描いた次のような「新しい社会運動」像と大きく重なるものである。

①「担い手」

NSM 論は「新しい社会運動」の担い手として、高度な学歴と確かな経済基盤をもつ「新中間層」、農民や商店主、職人などの「旧中間層」、専業主婦や学生、高齢者、失業者などの「労働市場のマージナル」をあげている（Offe 1985：832-838、Melucci 1989=1997：54-55）。

②「課題」

NSM 論は、「新しい社会運動」における中心的課題は、新中間層においては「平和」や「環境」「人権」、旧中間層においては、社会の変化によっておびやかされる経済的利益、「労働市場のマージナル」においては、生活条件や人生のチャンスが社会的制度的に限定されていること、としている。これらは「人間の生活」を焦点としている点で一致している（Habermas 1981：33）。

③「政治」

NSM 論では「新しい社会運動」の政治を、「生産・教育・行政・地域」といった領域において展開され（Melucci 1989=1997：211-212）、「私的な仕事や関心と、制度的で国家に承認された様式の政治との中間領域に属するような実践」によって、公的領域と私的領域の垣根を超えるものである（Offe 1985：820）¹⁹としている。たとえば、コーエンとアラートは「新しい社会運動」の政治の中心は「影響の政治」であるとし、この政治は「政治社会や経済社会というレベルにおいて、市民的行為主体あるいは社会運動としてのアイデンティティを失うことなく何ごとかを達成」するものであり、「政治的な言説全体を市民社会において明確になった基本原則や文化変動に即したものとす」と指摘している（Cohen and Arato 1992：562-563）。

以上を踏まえ、本研究は、「助け合い活動」を「新しい社会運動」とみなしうる社会運動のレパートリーとしてとらえることは妥当であると判断する。またこのことから、「助け合い活動」の研究において、資源動員論的な社会運動研究の到達点の一つである「たたかひの政治」概念を分析のための視座としつつ、その分析に「サイクル論」の分析枠組みを援用することにも妥当性があると判断する²⁰。

6. 本研究の構成と概要

本研究の第1章から第4章では、「助け合い活動」の経過をサイクル論の分析枠組みにもとづいて検討していく。これらの章では「助け合い活動」の展開を、「1970年代」「1980年代」「1990年代」「2000年以降」の四時期に区分する。そして、それぞれを一つの章として、それぞれの時期の「助け合い活動」の外的条件と内的条件と方向の選択を示し、「助け合い活動」再編にいたる諸要因を概観していく。この時期区分は、高齢者をめぐる新しい福祉政策の提示を画期とし、それぞれの時期の政策的環境の中での「助け合い活動」の変化を示すことを狙いとして設けたものである。

第1章では、1970年代に登場した先駆的な住民グループにおいて「助け合い活動」がどのように出発したのかを検討する。第2章では、1980年代において「助け合い活動」が「有償ボランティア」として普及していく過程を描き出す。第3章では、1990年代における「助け合い活動」の変化（介護系NPO化）と、このことにかかわった諸動向（NPO法制定等）を整理する。第4章では、介護保険制度発足以降の「助け合い活動」の変化（数的減少や制度資源化）と政策的環境の変化（地域包括ケアシステム構想等）、そして「助け合い活動」再編の動向を提示する。

第5章では、これら四つの章で示した史的展開を「助け合い活動」のサイクルとして理論的に整理し、さらにこのサイクルにおける住民グループの「たたかひの政治」の分析にもとづいて、介護系NPOが方向選択をおこなう際の条件を理論的に考察する。第6章では、第1章から第4章で示した過程を実際に経験してきた介護系NPOへのインタビューを通して、第5章における理論的な分析と考察の妥当性を検討する。そして最後に、終章において、本研究の結論と、残された課題を示す²¹⁾。

なお、表4は、社会運動研究の諸概念と本研究が扱う事象との対応関係を示したものである。

表4 社会運動研究の諸概念と本研究の用語の対応関係

概念	代表的定義	本研究の事象
新しい社会運動	新しい紛争はもはや、物質的再生産の領域で燃え上がるものではないし、政党や組合に導かれるのでもない。システムに合致する補償によって緩和されることもない。むしろ、新しい紛争は、文化的再生産や社会的統合、社会化という領域に生じてきている。（中略）要するに新たな紛争は、分配の問題ではなく、生活形式	住民グループの「助け合い活動」

	の文法とのかかわりにおいて燃え上がるのである (Habermas 1981 : 33)	
たたかひの政治	要求者とその対象とのあいだの非慣習的で、公共的、かつ集合的な相互作用であり、(a) 少なくとも一つの政府が要求するか、その対象となるか、あるいは要求側に組し、(b) 要求が実現したときには、少なくとも一つの要求者が関心をもつところに影響する (McAdam, Tarrow, and Tilly 2001 : 5)	方向選択
政治的機会	成功や失敗に関する人々の期待に影響を及ぼすことによって集合行為への誘因を与えるような、政治環境の一貫した (しかし必ずしも公式的、恒常的なものではない) ささまざまな次元 (Tarrow 1998 : 199)	政策的環境
フレーミング	潜在的な支持者や構成員を動員するために、関連する出来事や状況に意味や解釈を与える過程 (Snow and Benford 1988)	共有意識の形成
動員構造	人々が動員され集合行為に結びつくための集合的手段 (McAdam, McCarthy, and Zald 1996 : 3)	組織のあり方
レパトリー	人びとが共通の関心のために共同で行為するやり方 Tilly (1995 : 41)	活動様式

筆者作成

第1章 1970年代：「助け合い活動」の出発

「助け合い活動」の源流は、都市近郊の中高年主婦たちが、地域において自主的に開始した「住民による生活支援」に求めるのが通例である。全社協（1993a）によれば、それは「公的サービスでもなく、従来の通念で理解されてきた狭い意味でのボランティア活動とは異なる面をもち、また、営利的なシルバーサービスでもないまったく新しくユニークな特徴をもつ」取り組みであり、昭和50年代後半に、東京や阪神地域などの大都市の近郊地域を中心に、「居宅での家事援助や日常生活の手伝い、あるいは身の回りの世話」²²⁾などを提供する会員制、有償のボランティア活動として現れ、後に、「住民参加型在宅福祉サービス」の「住民互助型」と類型化されていったという。さらにこの活動は、多くの新たな担い手へと継承され、介護保険制度の発足時にはNPO法人として制度の一画を成し、生活支援サービスの土台を形成するにいたる。本章では、そのような流れの出発点がどのようなものであったかを検討する。

1. 住民グループの誕生

全社協が1987年に実施した調査によると、「公的な援助を受けずに独自財源もしくは民間財源」によって「民間有料在宅福祉（ホームヘルプ）サービス」を実施している団体のうち、もっとも早い設立は、1975年に川崎で発足し、横浜、相模原、千葉に支部を形成していく「ユニー・アイ協会」である。同団体は、「会員制、点数制、チーム制」を採用した「有償ボランティア」の先駆けであり、後に「横浜市ホームヘルプ協会」と「神奈川県ホームヘルプ協会」という二つの「有料ホームヘルパー」システムを生み出す母体となった団体である（園本 1985：37）。

ただしこの団体以前にも、自主的に高齢者の生活支援をおこなう住民グループが「主として家庭婦人が無償で、助け合いの気持ちで」（神奈川県ホームヘルプ協会・栗木 1997：12）活動を展開していたと指摘されており、その確認できる例として「小金井老後問題研究会」と「杉並・老後を良くする会」をあげることができる。

「小金井老後問題研究会」は、1971年に発足し、寝たきり予防を中心課題として、「リハビリテーション施設」を軸とした行政施策の要求運動と、介護予防活動や介護相談、生活支援ボランティアを組み合わせた活動を展開した団体である（二瓶 1983）。「杉並・老後を良くする会」は、1972年に発足し、「小規模多目的施設」建設運動を中心に、各種の生活支援ボランティアを展開した団体である（杉並・老後を良くする会 1982）。本研究は、1970年代に誕生した、これらの活動を、「助け合い活動」の出発点と位置づける。

2. 「コミュニティ・ケア」の焦点化：政策的環境

1970年代は、その前半と後半とで、福祉政策が大きく転換した時期である。前半はいわゆる「革新自治体」の時代であり、住民運動を背景として台頭した「革新首長」たちが「シビル・ミニマム」²³⁾を掲げて、国の基準を上回る福祉施策を次々と実現し、福祉向上に関する行政への期待が高まった時期といえる。松原治郎によれば、1972年当時の各自治体は7～8種類の「住民運動」を抱えており、各種の施策や施設を求める要求運動は、圧倒的に予算化による問題解決が図られたという（松原・似田貝 1976：297-299）。

しかし後半は、経済構造の変化を受けて「福祉見直し」が声高に主張された時期であり、福祉向上への行政施策に歯止めがかかっていく。1979年には「新経済社会7カ年計画（閣議決定）」が「新しい日本型福祉社会の実現」を打ち出し、「公的にも家庭づくり、近隣・地域社会づくり等生活の各断面における条件整備を重視し、そのための施策の整合化、総合化を図る」との方向を打ち出している。

ただし、こうした政治的変動の中にあっても、人口の高齢化と共に「老人問題」が着々と進行していた。1968年に全国社会福祉協議会が実施した「居宅ねたきり老人実態調査」は、「ねたきり老人」の存在と「息子の妻」による介護負担を示したが、これをきっかけとして「老人ブーム」が起きたとされている（Campbell 1992：139；西浦 2011：86）。1969年には老人家庭奉仕員派遣事業への国庫補助が拡大し、奉仕員が前年度の1313名から5900名へと大幅増員された。また1972年には、認知症介護を題材とした『恍惚の人』がベストセラーとなり、翌年映画化されている。

1970年、厚生省の中央社会福祉審議会「老人問題に関する総合的諸施策について」は、「事情の許すかぎり居宅において、家族、近隣の暖かい理解のもとに生活を営むことが、老人自身のニーズである」とし、今後は、「老人の需要の多様性に応じたサービスのあり方が、家庭、地域社会、政府等の各面から早急に検討され、必要な対策が講ぜられる必要がある」と指摘した。翌1971年には中央社会福祉審議会「コミュニティ形成と社会福祉（答申）」が「コミュニティ・ケア」の推進を打ち出し、「コミュニティ資源」の面での公的領域と私的領域の補完関係の形成や、社会福祉協議会を推進母体とする地域組織化の強化、地域福祉施設の整備が必要であるとした。また同年には、「ひとり暮らし老人のための対策」として「老人介護人派遣事業」が開始された。この制度は、「日常生活の支障」を抱える高齢者宅に地域住民（老人クラブの会員、近隣の主婦など）を「介護人」（有償ボランティア的な性格をもつ）として派遣するものである²⁴⁾。1973年には民間施設の先進的な取り組みを受け、老人向け食事サービスへの国庫補助が開始された。また東京都における友愛訪問員制度の発足も同年である²⁵⁾。

同時期には、こうした政策と並行し、コミュニティ再興の担い手としてボランティアを養成する施策が取り組まれた。1969年の国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会報告「コミュニティ生活の場における人間性の回復」は、伝統的な地域共同体の崩壊を指摘し、これに代わる、『市民型住民層』に支持をうけたコミュニティの必要を提起した。これを受けて、1971年には自治省が「コミュニティ（近隣社会）に関する対策要綱」をまとめ、地域づくりへの住民参加を促した。1973年には、社協のボランティア・センターの前身となる「奉仕銀行」への国庫助成が始まり、1976年には「婦人ボランティア活動促進事業」が開始された。この事業は、「婦人ボランティア育成講座」と、講座修了生をボランティア活動の場に派遣する「派遣事業」との二つのプログラムによって構成され、修了生を老人世帯や老人ホームにも派遣したものである（岩崎・中野 2002 : 212）。文部省の「昭和 63 年度 我が国の文教施策」によれば、1983 年度のプログラム修了者の 7 割近くがその後も活動を継続したという。また、「コミュニティ・ケア」と婦人ボランティアの育成とを一体の課題とみる政策方向は、1972 年、東京都民生局婦人部『婦人ボランティア援助事業の企画について』にすでにみられる。この報告では、「コミュニティ・ケア」の実現のためには地域住民による社会福祉事業への参加が必要であるとするとともに、婦人が社会福祉事業にボランティアとして参加することは、婦人の地位向上のためにも大きな意義をもつとしている。

大阪ボランティア協会の岡本栄一は、この時期には国や地方自治体がコミュニティづくりの担い手として、直接的にも間接的にもその政策の中にボランティアの育成をおし進め始めた時期であると指摘している（岡本 1977 : 26）。

3. 地域の変革：共有意識の形成

こうした状況の中で成立した住民グループをまとめたのは、解決すべき問題とその解決策に関する共有意識であり、行動することの正しさへの情動的な確信であったと考えられる。

それぞれの団体において解決すべき問題は、リーダーたちによって次のように提起された。

「寝たきりの人が小金井市に二百人近くいることは分かっているじゃないか。この中にリハビリを行うことによってふたたび立ち上がれる人もたくさんいるはず」（二瓶 1983 : 74）、「老人問題のなかでもとくに大きい問題の一つは、福祉と医療が切り離されていることです。また二十三区内に特別養護老人ホームは数カ所しかなく、三多摩方面に偏在し、地域社会から隔てられています。施設のなかには経済効率を優先した規模の大きな単なる収容施設もあり、回復して家に戻る可能性はほとんどありません」（杉並・老後を良くする会 1982 : 96-98）²⁶⁾「日本の福祉行政は、ニードというよりも、経済的な要素で区分され、底辺とトップは何とかなっていますが、

中間層へのサービスが欠けているように思われる」（三浦 1986：71）。それは、住民グループがとらえた、自分たちが住む地域における、福祉の問題状況であった。

住民グループは、この状況を変革する方策についての学習と討議を重ね、問題解決のビジョンが描かれた。「小金井老後問題研究会」が構想したのは、地域に「リハビリテーション施設」を建設することであり、「杉並・老後を良くする会」が構想したのは、地域に「小規模多目的施設」を建設することであった。これらはいずれも、自分たちが居住する地域に根差した医療と福祉の複合施設をつくることで、生活の連続性を保とうと考えたものである。そして三つの団体の中では後発の「ユ一・アイ協会」は、地域住民同士の「助け合い」のシステムを構想した。

この構想への賛同を集めるために、次のような訴えかけが寄せられた。「在宅老人を介護する側の問題も主なものは女性の問題であり、介護を受ける側の老人も、女性の方が男性より長生きする現実ですから、女性はしっかりと手を結び合って開拓していかなければならないのです」（二瓶 1983：151）、「老人問題を個人の犠牲と努力に任せきりにするのは、まちがっているのではないかと？ 面倒みるほうも、みられるほうも、お互い犠牲にならず、人間らしい生き方を全うするためにはどうしたらよいのだろうか？」（白川 1991：130）、「私たちの望む社会福祉とはどのようなものであれば良いのでしょうか。また、人間として、市民として、心の通う近隣社会を育てるためにはどのように協力し合えば良いのでしょうか」（三浦 1986：68）。こうした訴えかけには、住民グループの行動は、女性の家庭内労働ではなく、従来制度の強化でもない、自分たちが望むような新たな問題解決の仕組みを地域に創造していこうとする意思が示されているといえよう。

4. 行動するサークル：組織のあり方

住民グループはいずれも、数名の主婦たちの学習サークルを出発点として生まれた。「小金井老後問題研究会」は、地域の「母親の勉強会」²⁷が「草の実会」会員を講師として開催した老人問題の学習会が起点となり、そこに参加した7人の主婦によって立ち上げられている（二瓶 1983）。また「ユ一・アイ協会」を立ち上げたのは、「草の実会」²⁸、神奈川県社協のボランティアスクール、「豊かな老後の為の国民運動同志会」²⁹などに参加していた6人の主婦である（神奈川県ホームヘルプ協会・栗木 1997：3）。また「杉並・老後を良くする会」もそのスタートは、地域の読書会が十数人の主婦を集めて開催した老人問題の座談会である。

活動の発端は、「学んでいるだけでは前進はない、何か行動をしなければ」（三浦 1982：37）、「何か切迫したやむにやまれぬ気がして（杉並・老後を良くする会 1982：18）」という、リーダーたちの、言語化し難い心情であったという。しかしそれが、「かなり以前から地域活動が盛んな土地柄で、新旧大小さまざまなグループが思い思いに動いていた」（白川 1991：134）という地

域土壌のもと、またたく間に人材を集めていく。会員の中には、地域の高齢者や障害者へのボランティア活動に自主的に参加していた者、当時すでに各地で展開されていた、食事サービスや友愛訪問、老人介護人派遣事業の担い手、何らかの住民運動の経験者もいたことがうかがえる（杉並・老後を良くする会 1982；二瓶 1983）。いずれのグループにおいても、立ち上げからほどなく、行政交渉や関係機関の支援の調達が活発に展開されている。

さらに、いずれのグループも、学識者や専門機関の支援を得ることに成功している。「小金井老後問題研究会」においては、東京都養育院付属病院（現・東京都健康長寿医療センター）³⁰の医師やリハビリテーション専門職が「リハビリ相談」に協力し、「杉並・老後を良くする会」では、地元生協病院の医師や、社会福祉学者の一番ヶ瀬康子らが顧問役を担っている。「ユニー・アイ協会」では、設立時より、神奈川県社協の元善意銀行³¹所長が相談役となり、川崎市社協、労働省神奈川県婦人少年室の協力もあった。これらの支援は、住民グループの活動の公益性を内外に担保するものとなっている。

ただしこの時期の住民グループの組織のあり方は、基本的に、地域の主婦たちが人脈を通じて自然発生的に集まり、討論を通じて、それぞれの個人が担えること、集団の力によって可能なことに取り組んでいくものである。このことから、この時期の住民グループの性格を「行動するサークル」といいうる。

5. 継続性のあるボランティア活動：活動様式のあり方

このように共有された意識にもとづき、住民グループは、それぞれの構想にそった活動を展開した。「小金井老後問題研究会」と「杉並・老後を良くする会」が最初に展開したのは、署名活動や陳情など、伝統的な方法による行政要求運動である。しかし、行政の緊縮予算の壁は厚く、どちらの団体もしだいに後退を余儀なくされている。「小金井老後問題研究会」は1977年に小金井市より「リハビリ相談事業」を受託し、今でいうピアサポートの相談支援活動に軸足を移した。「杉並・老後を良くする会」は1978年に、ボランティア活動の事業体である「友愛の灯協会」を発足させた。その設立趣意書には、「実態に即した福祉と医療の結合をめざす道のりは、これから先も困難なものでありましょう。しかし、とにかくも心ある人々の結集を財産とし、地道な事業活動を通じて、やがては究極の目的に達するべく、皆様と共に決意を新たにします」と、同協会の設立が活動様式の転換であることを記されている（安田 1998：135）。

一方後続の「ユニー・アイ協会」は1975年、「友情と愛情で結ばれた、平等な人間関係」を基礎とする「ギブ・アンド・テイクの助け合い」（三浦 1980：9）として「会員制・有償制のボランティア」の仕組みを立ち上げた。活動内容は主に、家事を中心とする生活支援である。その仕組

みは、1973年に大阪で発足した「ボランティア労力銀行」の「時間預託」とほぼ共通している³²⁾。ただし、団体による預託管理はおこなわず、1時間1〜3点×100円の現金清算方式を採用している。「ユー・アイ協会」はボランティアを有償とすることについて、「受ける側の精神的負担を軽くし、奉仕をしても持ち出しにならない」（園本 1985：37）ための方策であると説明した。ただし担い手たちにとっては、報酬は極めて少額であるにもかかわらず「賃金のような錯覚を覚え易く、何となく割り切れない」（三浦 1982：324）ものと受け止められたという。

この取り組みは、マスコミなどを通じて大きな反響を呼び、1977年に相模原支部、1978年に千葉支部が開設されるなど各地に波及した。しかし発足から3年後には、この仕組みの行き詰まりが意識されたという。次は立ち上げメンバーの一人の述懐である。「私どもは例え小さな事でもコツコツと活動することによって、少しづつでも賛同者が増え、地域社会に福祉の輪が広がって行くのではないかという甘い夢を見ていた。（中略）しかし、此の所、奉仕者の数は固定化してきているのである。（中略）そればかりでなく、熱心に奉仕活動を続けて来た有能な奉仕者の中にも、（中略）奉仕活動から遠ざかって行く会員がボツボツと出はじめているのである。（中略）奉仕活動は精神だけで続くものではなく、或る程度の経済的、肉体的、時間的な余裕の裏付けが必要なのではないであろうか？」（三浦 1986：70-71）。

1981年、「ユー・アイ協会」は、別組織として「ホームヘルプ協会」を発足させた³³⁾。これは、最低賃金並みの報酬を設定した「有料ホームヘルプ」の事業体である。この事業体において「有償制」は、支援者と被支援者との平等性を確保するための方便ではなく、労働の対価として位置づけられた。ただし、報酬は引き上げられたものの、利用会員と協力会員（ヘルパー）の両方が会費を払う会員制と、ボランティア精神にもとづく活動であるとの共有意識は堅持された。「ホームヘルプ協会」のパンフレットには「ボランティア活動として家事援助や介護をいたします」と記されている（神奈川県ホームヘルプ協会・栗木 1997：20）。

「ホームヘルプ協会」設立の翌年「杉並・老後を良くする会」は、「友愛の灯協会」として、有償ヘルパー事業である「友愛ヘルプ事業」を開始した。「小金井老後問題研究会」は「リハビリ相談」を活動の軸としつつ、1987年に「会員助け合いサービス」を立ち上げた。「ユー・アイ協会」が考案した「会員制・有償制のボランティアによる生活支援」の仕組みは、新たな問題解決の仕組みとして、各地の住民グループに受け入れられていくのである。

6. 小括

本章では、1970年代に登場した三つの住民グループの活動から、「助け合い活動」がどのように出発したかを確認した。住民グループはいずれも、地域の主婦たちが、その社会的役割を通し

て培った人脈を通じて参加を集めた、サークル的な色彩の強いものであり、その立ち上げは、リーダーたちの、行動に向かう強い心情を発端としていた。

社会学の視点から小集団研究を進めてきた大沢真一郎は、敗戦から 1970 年代にかけて「サークル運動」として特徴づけられる小集団活動の三つの大きなピークがみられるとし、この隆盛を「第一期 戦後の出発」（1945～1954 年ごろ）、「第二期 開花の時代」（1955～1964 年ごろ）、「第三期 新たな展開」（1965～1970 年代）と区分している（大沢 1976：72）。このうち第二期とは、三井・三池闘争や安保闘争へと向かう政治運動のうねりを背景として、青年、女性たちが職場や地域でさまざまな「生活学習集団」や「芸術・文化集団」を組織していった時期であり、住民グループの立ち上げメンバーが参加していた学習サークルもこの時期に出発している。また、小集団研究をジェンダーの視点から進めてきた天野正子は、この時期に、「草の実会」において、「まともな主婦」であることと「行動」することとの葛藤が生じ、「動く人」「動けぬ人」「動かぬ人」の区分が生じていったとの、メンバーの述懐を聞き取っている（天野 2005：128-130）。同時期は、学生運動、労働運動、住民運動の高揚期にあたり、とりわけ住民運動において主婦層の活動が突出した時期でもある（日本経済調査協議会 1975）。第三期にあたる 1970 年代初頭に学習サークルに所属した主婦たちにとって、「動く」こと、「動ける」ことが、大きな課題となっていたと考えられる³⁴⁾。

住民グループの立ち上げは、ちょうどこの時期に位置している。そこでは「老人問題」が、高齢者だけでなく女性を含む「みんなの問題」として取り上げられ、問題の解決のための方策が検討された。先行する二つのグループでは当初、医療と福祉のより適切な運用による問題解決が展望され、伝統的な行政要求運動が選択された。この取り組みは行政を動かすまでにはいならず、グループは、目標や方策の転換を余儀なくされた。一方、後発グループが考えた「助け合い活動」の仕組みは各地に広がった。そこには次のような背景が政策的環境として作用したと考えられる。

- ① 地方行政における「市民参加」「住民参加」への流れ
- ② 医療・福祉分野における「コミュニティ・ケア」推進への機運
- ③ 「ボランティア」への社会的認知と関心の高まり

「助け合い活動」はこれらの政策的環境に極めて適合的な方向選択であったといえる。なぜなら、「助け合い活動」のような取り組みは、「コミュニティ・ケア」を担う「ボランティア」を大量に輩出する自主的な「住民参加」とみることができるからである。

仁平典宏は、従来、「ボランティア」という用語は、「個人の自発的な参加による任意の活動」と「地域における継続的な人間関係や地域組織を媒介とした社会活動」（仁平 2003：3）の二つに適用されてきたとし、前者の参加形態は、個人的な活動や NPO などの任意組織（新中間集団）

を媒介とするものであり、後者は旧来の地域組織（旧中間集団）を通じたものであると指摘している。

しかし、一口に「新中間集団」といっても、そのあり方は極めて多様である。たとえば奉仕銀行では、「ボランティア」はあくまで、サービス提供を通して個人に起こる何らかの変化に期待する活動である。しかし「助け合い活動」は、サービス提供を通じた地域の変革を目指して開始された活動である、両者を「個人の自発的な参加による任意の活動」の輩出という点でまとめることは「ボランティア」観の単純化につながるおそれがある。

上述の大沢は、サークル活動とは、「家や村、会社や学校などという秩序やそこでの役割からはみだした、自由で平等な横の人間関係をつくりだす」（大沢 1976 : 68）、新しい質の「つきあい」であるとし、『サークル村』³⁵⁾の中心実践者である森崎和江の次の文を紹介している。「近所の十数人の主婦が月に一度顔をあわせる昼は、たあいもなく楽しい。まるで笑いたくて洞窟から駆けぬけてきたような表情がいつせいにそろそろ。（中略）仲間の姿に笑いの涙をうかべる同性を見るのは、楽しく、また胸せまる。それは妻でも母でもない。凡庸な日常の割れ目に見る女たちの個別な美しさに、最近の私は打たれている」。

「助け合い活動」とは、まさに「凡庸な日常の割れ目」から現れた活動である。また、そこにおいて「ボランティア」は、サービス提供というより、「自由で平等な横の人間関係」としての「つきあい」の拡大として取り組まれたといえる。住民グループはこの実践に変革的な可能性を見出し、持続的に展開可能な活動様式を考案した。この活動様式が、次章以降で示すように、多くの団体の長期間の取り組みの過程を通じて「助け合い活動」として認知されていくのである。

第2章 1980年代：「助け合い活動」の広がり

1980年代には、「会員制・有償制のボランティアによる生活支援」が新たな住民グループに採り入れられ、「有償ボランティア」という概念とともに各地に広がっていく。並行して、政策的に「有料ホームヘルプ」のシステム構築が図られ、このシステムに「有償ボランティア」が組み込まれていく。1980年代の終盤には、これらが非営利の在宅サービスとしてまとめられ、「住民参加型在宅福祉サービス」として概念化され、在宅福祉供給システムの一面に位置づけられていく。このことにともない「有償ボランティア」を「住民同士の助け合い」とする認識も共有されていく。本章では、こうした「助け合い活動」の拡大の過程と、その背景を示す。

1. 「有償ボランティア」の叢生

1980年代に入ると、会員制・有償制のボランティアによる生活支援をおこなう住民グループが、大阪・東京などの都市部とその周辺に次々に誕生していった。1981年には練馬区の「くらしのお手伝い協会」が発足し、翌1982年には、「大阪家族福祉協会」「尼崎北地域活動グループ ほほえみ」「神戸ライフ・ケア協会」、「香川県老人福祉問題研究会」などが発足した。また、1983年の灘神戸生活協同組合による「くらしの助け合いの会」開設を皮切りに、各地の生活協同組合（以後、生協）において同種の組織の開設が続いた。1984年には、横浜市が「横浜市ホームヘルプ協会」を設立する過程で「ユー・アイ協会」の別組織である「ホームヘルプ協会」をこの組織に糾合したため、残ったメンバーが「神奈川県ホームヘルプ協会」を新たに発足させた³⁶⁾。同時期には、「生活クラブ生協」系の「ワーカーズ・コレクティブ」による取り組みも始まった。「地域婦人団体連絡協議会」³⁷⁾が労働省の助成を受けて全国の16の自治体で一斉に組織した「ファミリーサービスクラブ」の開設が各地で進んだのも1980年代前半である。

これらの団体は、「有償ボランティア」と名乗り、その活動が、営利活動や雇用労働ではなく、ボランティア精神にもとづくものであるとの社会的認知を求めた³⁸⁾。有償部分は、「ユー・アイ協会」のような現金決済の場合もあれば、「ボランティア労力銀行」のように時間貯蓄制を採る場合もあった。いずれにしても、最低賃金以下での短時間、不定期の労力提供であり、雇用契約もなく、活動者の自己認識は「ボランティア」であった。

並行して、各地で半官半民の「有料ホームヘルプ」システムが登場した。1980年代までのホームヘルプの担い手は、公的機関によって派遣される「家庭奉仕員」が主であった。しかし、在宅サービスの拡充が喫緊の課題とされていく中で、ホームヘルプの抜本的再編が政策課題となり、1982年に「老人家庭奉仕員派遣事業運営要綱」が改正され、派遣対象世帯が拡大されるとともに、

有料制と家庭奉仕員のパート制とが導入された。また同時期には、横浜市ホームヘルプ協会や武蔵野市福祉公社を嚆矢とする「第三セクター方式」のサービス供給組織の設立が急速に進んだ。特に、1983年の市区町村社協の法制化と1985年の「福祉ボランティアのまちづくり事業」（通称：ボラントピア事業）³⁹⁾開始以降、多くの市区町村社協が行政事業の委託先となり、「有料ホームヘルプ」システムの裾野が広がった。そして、その生活支援サービス部分には、地域の主婦たちの「有償ボランティア」が組み込まれていった。

1986年、全社協により、「有償ボランティア」を擁する福祉公社や市区町村社協、住民グループが招集され、「在宅サービスに関する非営利団体情報連絡懇談会」が開催された。この会議は、「有償ボランティア」を非営利の在宅サービスとして整理した上で、これを地域福祉活動として位置づけ、その振興の中軸を全社協が担うことを示した。またそこでは参加団体による、人員の確保や専門職との連携、行政・社協の役割、組織体制、活動運用体制などについての意見交換がなされた（全社協 1986）。

翌1987年、全社協は『住民参加型在宅福祉サービスの展望と課題』（以下、『展望と課題』）を通じて「住民の助け合い、相互連帯を基調とした、ホームヘルプ・サービスの分野における非営利の民間有料在宅福祉サービス組織」が台頭していると報告し、こうした組織を、「関心をもつ市民の手によって、自発的な活動として出発し、ボランティア性を強調し、運動体としての側面が強調され、しかも制度化を必ずしも志向しない組織形態」「自治体が設立に関与し、独自の組織形態として、公社、事業団等の第三セクター方式」「社協組織の地域組織化機能の延長上に、在宅福祉サービスを、住民参加方式を基調に事業化」「消費生活協同組合や農業協同組合などが、その本来の事業の延長上で在宅福祉サービスに取り組む例」の四つに分類した。そして、この四つを一括して「住民参加型在宅福祉サービス」（以下、住参サービス）として概念化し、「社会福祉供給システムのなかに正当な位置づけを行う」ことが必要であるとした。

『展望と課題』が示した四類型はその後、「住民互助型」「行政関与型」「社協運営型」「生協型」「ワーカーズ・コレクティブ型」などとして整理された⁴⁰⁾。このうち「行政関与型」「社協運営型」は行政系団体であり、「住民互助型」「生協型」「ワーカーズ・コレクティブ型」は住民グループ系団体である。住民グループ系団体の代表は「住民互助型」であり、その数は、1987年には41団体、1990年には91団体と報告された（全社協 1991）。ただしこの時期の最大勢力は「社協型」であり、全体でも行政系団体が住民グループ系団体を上回っていた。

2. 福祉改革勢力の後押し：政策的環境

このような「助け合い活動」の広がり背景には、以下のような政策展開がみられた。

1980年代は、1990年の福祉八法改正へと向かう「福祉改革」の十年間であり、臨調行革による措置費の国庫負担や補助金の削減と、従来の社会福祉勢力によるこの動きへの抵抗と、「福祉改革」勢力の動きを通して、「家事」「世話」の領域とされてきた高齢者ケアが政策論議の焦点となっていく（渋谷 2013）。こうしたせめぎあいのもとで政府は「福祉改革」を進め、行政負担を抑制しつつ、家族を補完しうるケアサービスの広範な創出を図っていった。

古川孝順は、1980年代には、臨調行革に主導された外在的な圧力だけでなく、これを自己改革の好機ととらえ、長年の懸案を一举に解決し、福祉のあり方を転換させようとした、「社会福祉界」の内発的圧力も「福祉改革」の大きな推進力となったことを指摘している（古川 1992: 15-16）⁴¹⁾。当時の社会福祉界の認識を示すものの一つが、必要充足の視点から地域福祉の推進を図ることを特徴とする、いわゆる「資源論的アプローチ」の政策潮流（序章の2参照）であった。

この潮流は、1979年に全社協が出版した『在宅福祉サービスの戦略』（全社協 1979）と、横浜市が「横浜市ホームヘルプ協会」を設立する際に策定した『横浜市福祉サービス供給組織研究委員会報告』（横浜市福祉サービス供給組織研究委員会 1984）という二つの政策文書を通して、「有料ホームヘルプ」を効率的に供給するためのシステムデザインを示した。『在宅福祉サービスの戦略』は、「在宅福祉サービス」を、個人や家族では充足することのできないニーズに対応する「専門援助サービス」と、家族機能の補完・代替として機能する「日常生活援助サービス」とに切り分け、前者を医療や福祉の専門領域、後者を「介護人、民生委員、ボランティア」などの非専門領域とした上で、両者を統合的に提供するシステムを提案した⁴²⁾。一方『横浜市福祉サービス供給組織研究委員会報告』は、福祉サービス供給は「公共的福祉供給システム」と「非公共的福祉供給システム」に分けることができるとし、さらに後者を「市場型供給組織」と「参加型（自発型）供給組織」に分別した上で、これらを組み合わせたシステムの構築が必要であると提案した⁴³⁾。

こうしたシステムデザインは「公私役割分担」と説明され、戦後の「社会福祉」において順守されてきた「公私分離の原則」に替わる新たな公私関係のかたちとして受け入れられ、行政施策に採り入れられていった。

その具体的な展開は、「第三セクター方式」「社協委託方式」「連携方式」に整理することができる。「第三セクター方式」とは後に「行政関与型」に分類されるものであり、野口定久（1990: 57）によれば、①自治体業務の委託事業化、②主として在宅福祉サービス、③有料サービス、④サービスの担い手は有償ボランティアか主婦のパート労働、⑤住民の一般申込制、会員制、を特徴とする公私混合組織体であるという。市の独自事業を通じて豊富なボランティア資源⁴⁴⁾を確保していた武蔵野市が1981年に設立した「武蔵野市福祉公社」や、「ホームヘルプ協会」を資源と

して1984年に設立された「横浜市ホームヘルプ協会」、さらに「調布ホームヘルプ協会」⁴⁵⁾を資源として1986年に設立された「調布ゆうあい福祉公社」、1987年に設立された「世田谷ふれあい公社」、などがその嚆矢である。またこれらの組織の立ち上げには、三浦文夫を筆頭に、「資源論的アプローチ」の担い手と目される理論家たちの精力的な関与がみられた。

「社協委託方式」とは、行政事業委託の従来パターンを踏襲した方法であり、「第三セクター方式」とは代替関係にある⁴⁶⁾。前述したように、国は1985年よりボランティア事業を開始し、全国の市区町村社協にボランティア・センターの整備を促した。市区町村社協はそれまでも、入浴サービス、食事サービス、家庭奉仕員派遣事業の受託を進めてきたが、この事業を一つの契機として、「住民参加型ホームヘルプ・サービス」の受託を大胆に進めた。そのもっとも早い例は、龍野市社協や松山市社協である。全社協が1991年に発行した「平成2年度 住民参加型在宅福祉サービス調査報告書」（「平成2年度住参調査報告」、以下、各年度住参調査報告とする）によると、「社協運営型」は、1987年には29団体であったが、1990年には108団体と急増している。

「連携方式」とは、行政関連機関が住民グループを支援してサービス供給能力の引き上げを図ったものを指す。代表例としては、「神戸ライフ・ケア協会」と「香川県老人問題研究会」をあげることができる。「神戸ライフ・ケア協会」の発起人である土肥隆一によれば、同団体は、東灘福祉事務所長の発案により、クリスチャン・ユースセンター館長であった土肥を中心に、社会福祉協議会、民生委員協議会、連合婦人会、老人クラブ連合会、医師会の代表者及び学識経験者を運営委員として立ち上げたものであるという（土肥 1986）。発足にあたっては、神戸市民生局や、神戸市が開設した「こうべ市民福祉振興協会」の援助を受け、活動開始後も、毎年470万円の助成によって運営費をまかなったという。またこの金額は、当時の同協会の活動者が事務費として拠出する金額を上回っていたとのことである。

一方、「香川県老人問題研究会」の発起人である兼間道子によれば、同団体は、高松市社協のホームヘルパーであった兼間と数人の賛同者が中心となって立ち上げたものであるという（兼間 1987）。その発足にあたっては、香川共同募金会、香川県社協、高松市社協から助成を得たという。当初は無償のボランティア活動を展開したが、1985年には、地元の社会福祉法人の協力を得て日本生命財団より3年間で1千万円という助成を受け、これを原資として「まごころサービス・ケアシステム」という事業を開始している。同事業の育成委員会には、香川県民生児童委員連合会会長、香川県看護協会会長、香川県民生部老人福祉課長らが名をつらねている。

以上の三つの方式は、従来、行政—社会福祉法人のあいだで成立してきた「公私役割分担」を拡大するものであり、福祉供給の多元化の第一歩であった。とりわけ「連携方式」において、分担の対象が純然たる民間団体であったことは興味深い。

1989年、厚生省が設置した福祉関係三審議会合同企画分科会⁴⁷⁾が「今後の社会福祉のあり方について（意見具申）」において、シルバーサービスを中心とする民間福祉サービス事業の振興を打ち出し、併せて「行政非関与の非営利民間団体により提供される福祉サービスは事業の継続性、安定性に欠けるきらいがある」ために「協同募金の配分金等の民間資金を有効に活用」するなどの援助の必要があるとの見解を示した。「連携方式」は、民間営利の福祉サービス振興に向けた先駆的な取り組みでもあったが、その安定性の確保は、この時期より政策課題とされたのである。

3. 地域の「助け合い」：共有意識の形成

その一方、1980年代における「助け合い活動」の普及の過程では、この活動がはらむ社会変革指向が、大きな意味をもつようになったことも見逃してはならない。

「神戸ライフ・ケア協会」の土肥は、団体立ち上げに際して、在宅福祉のシステムを形成するために「市民運動的、コミュニティー再生的目標」を設定してその活動をボランティア運動とするの方針を立てたとしている（土肥 1987a : 47-48）⁴⁸⁾。この土肥の指摘は、地域変革への指向が「有償ボランティア」の担い手の意欲の源泉となりうることを暗示している。また「ケアセンターやわらぎ」は、「24時間在宅ケア」や重度者の介護にいち早く取り組み始め、住参サービス団体のなかでも、サービス提供の量および質においてトップクラス（森本 1995 : 186-187）と指摘された団体であるが、団体の発起人である石川治江は「私たちのまちは私たちが暮らしやすく、安心して死んでいける場所でなければならない。そのための活動なのだ」（石川 1993 : 44）と述べている。「助け合い活動」普及の、民間側の牽引力であったこれらの人びとの、「地域」へのこうした変革的な問題意識は、多くの住民グループ系団体に共通して見出せるものである。

ただし、当時のアカデミックな議論では、「有償ボランティア」を、「互酬」への関心、もしくは相互扶助的意識による活動とする解釈が優勢であった。たとえば江上渉は住参サービスを「相互扶助的生活問題処理」と位置づけ、1990年に実施された「調布市在宅福祉事業団」協力会員127名の意識調査結果によってそのことを裏付けている（江上 1990）。また藤村正之も住参サービスを「新しい互酬的配分」の仕組みと理解し、この視点から同調査結果を検討している（藤村 1991）。

またこの時期には全社協が、住参サービスとは「地域住民の参加を基本として、住民（市民）自主組織や市区町村社会福祉協議会、生活協同組合、農業協同組合、福祉公社・事業団、社会福祉施設等の非営利団体が行う、営利を目的とせず、住民相互のたすけあいを目的として、有償・有料制（あるいは「時間貯蓄制度」「点数預託制度」）によって行う家事援助サービス（ホームヘルプサービス）を中心とした在宅福祉サービス（活動）」（全社協 1991）であるとする定義を示

した。このことにより「会員制・有償制のボランティアによる生活支援」の活動を「住民同士の助け合い」とする見方が公式のものとなった。

しかし、1993年に全社協が発表（1993b）した「住民参加型在宅福祉サービス活動の担い手の意識調査報告」「1993年担い手意識調査」によれば、「住民参加型在宅福祉サービス団体の活動の意味をどう考えるか」という複数回答の設問において、「そう思う」との積極的な肯定を多く集めたのは「高齢化社会の問題の理解を深めるために社会へ働きかける活動である」（73.8%）と「地域住民の助け合い活動である」（70.0%）であり、「将来、自分も助けってもらうために必要な活動である」（54.0%）はこの数値に及ばなかった。またそれは「他者からの見返りを期待しない自発的な奉仕活動である」（53.2%）とほぼ同値であった。ここから、住参サービスは、「互酬」というよりも、新たな変革的活動として受けとめられていたことがわかる。

さらに、小林良二が指摘しているように、調布市の調査においても、「1993年担い手意識調査」においても、担い手の動機は「社会や他人のためになる活動がしたかった」「社会福祉活動に関心があった」「社会的な活動に参加してみたいと思った」「ボランティア活動に参加したかった」など、もっぱら「社会的関心」「社会的参加」であり、「時間貯蓄・点数預託制度を利用して将来にそなえるため」などの経済的動機は極めて少なかった（小林 1994：313）。

こうしたことから、住参サービスの担い手たちの動機は、相互扶助や「互酬」、すなわちギブ・アンド・テイクそのものへの関心というより、社会的あるいは社会変革的な目的の活動に自分が参加していくことへの関心であったといえる。1980年代における「助け合い活動」は、「助け合い」というフレーズに、事業指向と社会変革指向という、二つの指向性を包み込んで普及していったと考える。

4. 運動と事業の二重構造：組織のあり方

一方、政策が住民グループに目を向けたことには、1980年代に発足した住民グループ系団体にみられる事業指向が大きく作用したとみることができる。

たとえば、練馬区の「くらしのお手伝い協会」は、その設立趣意書（全社協 1986収録）において「従来のボランティア活動又は、家政婦協会の活動のみでは、到底応じきれない助力需要が急速に広がりつつ」とあり、この需要に応えるために「奉仕に従事する人達を新たに発掘」と宣言している。また、「香川県老人福祉問題研究会」の兼間は「このような運動は全国のいたるところで、多少の相違はあるものの、最近の在宅福祉サービスに大きく貢献している。ただ、非営利でボランティア性を重視するあまり、人材が定着しにくい側面がある。今後、公的機関など専門資源と、民間団体が手を組んで再編することが必要不可欠だ」（兼間 1987：239）と論じ

ている。このように、これらの団体においては、「助け合い活動」がボランティア派遣事業として整備されるとともに、そこに、ボランティア労働力というべき人材を大量に確保することが不可欠であるという認識が共有されていったということができる。

ただしこうした事業活動の多くは、多くの場合、1970年代の住民グループにみられたような、変革目標に媒介された「自由で平等な横の人間関係」、すなわち、仲間的なつながりによって支えられていたことを見逃してはならない。たとえば、前章において紹介した「杉並・老後を良くする会」の場合、事業体である「友愛の灯協会」は、運動体である「杉並・老後を良くする会」を主な人材源として事業を開始している（杉並・老後を良くする会 1982）。また世田谷区の「老人給食協力会ふきのとう」は、子どもの遊び場づくりの住民運動グループを母体として、1983年にひとり暮らし高齢者を対象とする会食会を開始した団体であり、そうした活動を基盤として1992年にホームヘルプ事業を立ち上げている。

1987年の『展望と課題』は、住参サービスとは「問題解決の行動と要求運動」を含んだ「開拓的、先駆的、実験的、そして批判的といったボランタリーな社会福祉活動」であるとし、「サービスの提供」に終わらず、「コミュニティ（地域）づくり」を志向する点に特徴があると指摘している。この「コミュニティ（地域）づくり」とは、「活動を通じて、面としての福祉環境や住民の相互扶助関係の醸成を志し、サービスを直接利用する住民以外の住民に対しても、何らかの行動（態度変容）を促す」こととされている。こうした指摘は、住民グループ系団体が運動組織としての側面を基礎として事業を展開するという、運動と事業の二重構造をもつことを念頭に置いたものといっていよう。

5. インフォーマルな就労：活動様式のあり方

「有償ボランティア」の活動内容は「有料ホームヘルプ」と競合する性格をはらんでおり、両者の境目は極めてあいまいなものであった。ホームヘルプの現場からは「ホームヘルパーの定義も混沌としたまま制度やシステムが次々と生まれ（中略）自分の活動が公的福祉サービスなのか民間有料サービスなのか、また、労働（仕事）なのかボランティアなのか」区別がつかないとの声があげられた（東京ホームヘルプ活動者連絡会 1992）⁴⁹⁾。

また「有償ボランティア」を新たな女性労働の場ととらえてその拡大に取り組む団体も登場した。仙台市で1983年に発足した「あかねグループ」⁵⁰⁾は中高年女性の「仕事づくり」を目標として、食事サービス事業、ホームヘルプ事業を立ち上げた。同年静岡市で発足した「静岡働く母の会」（1999年より「生き生きネットワーク」）も同様の目的から出発した団体である。生活クラブ生協を母体とするワーカーズ・コレクティブ⁵¹⁾は、そもそも女性の働く場の開拓を目指した共

同事業体である。1985年に横浜市で発足した「グループたすけあい」は、設立趣意書（グループたすけあい 1995：190）に「お金では買えない価値をより多く含む、もう一つの経済を地域に作り出し、人本来の力を真に生かす『バーターシステム』」を追求するとしている。

これらは、「有償ボランティア」を女性の働く場とし、そのことにより地域変革を目指すという社会変革的な意図を基礎として生み出された活動である。しかし、このようなかたちで「有償ボランティア」の中に「インフォーマル就労」⁵²としての要素が拡大していくことは、この活動が、賃金をともなうヘルパー労働に近づいていく要因となってきた。

「有償ボランティア」の「インフォーマル就労」化は、福祉関係者による大きな批判を招いた。1986年には東京都社会福祉審議会答申が、「有償ボランティア」は「純粋に無償の助け合い活動の延長線上に発展してきたボランティア活動の精神的基盤を危うくし、（中略）最低賃金制度を曖昧なものとし、一般のパートタイムの雇用市場を混乱させるおそれがあるので好ましくない」との批判的見解を示した。全社協による「住民参加型在宅福祉サービス」という概念の創出は、「有償ボランティア」の機能は保持しつつ、こうした問題点の解消を目指したものである。

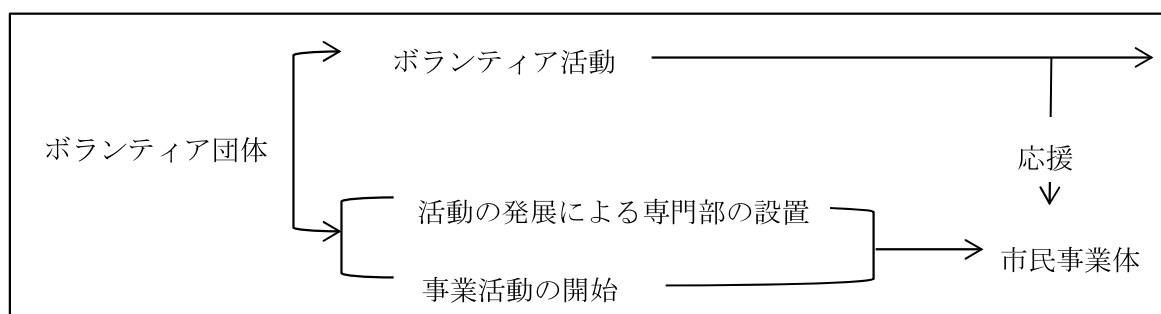
6. 小括

本章では、「会員制・有償制のボランティアによる生活支援」の仕組みが、さまざまな住民グループ系団体と行政系団体へと広がり、全社協の主導により住参サービスとして統合されるにいたる過程を概観した。

まず確認できることは、「助け合い活動」の広がりには、「福祉改革」を推し進めようとする政策勢力の理論的かつ実践的な後押しが深くかかわっていたということである。またこの後押しには、全社協が媒介的役割を果たしていた。

一方、住民グループ系団体においては、「助け合い活動」が、「有償ボランティア」という概念とともに普及し、仲間的なつながりに支えられた運動体を基礎として、ボランティア派遣事業として整備されていく。長寿社会文化協会（後述）の創始者である田中尚輝は、運動と事業との二重構造を「市民事業体」の特質であるとして、次のような模式図を示している（田中 1994：131-138）。

図 2 田中による「市民事業体」の模式図



田中によれば「市民事業体」は、母体のボランティア団体と同様の社会理念を掲げて活動する「ボランティアの発展形態」であるという。つまり「市民事業体」は、運動を事業へと投入する構造によって成立する事業体だということである。こうした事業体創出の要因について田中は、1980年代の住民グループが直面した、次のような機能的要請によるものとしている。

- ①単発の活動ではなく長期にわたる継続した活動が求められる。
- ②対象となる人の増大が予測されることから、ボランティアを大量につくりだしていく責任が生じる。
- ③活動内容に専門性が要求され、研修や教育が必要となってくる。
- ④行政や医療機関との連携が必要となり、高度な調整能力が必要とされる。
- ⑤以上の集約として、事務局（事務所や専任職員）の設置が必要とされる。

実際、前述した1986年の「在宅サービスに関する非営利団体情報連絡懇談会」では、人員の確保や専門職との連携という課題とともに、行政・社協の役割や、補助・委託のあり方が議論されたことが報告されている（全社協 1986）。またこの報告から、1980年代の住民グループ系団体の多くが、自らを支える運動以外に、事業に投入する資源の調達先をもたなかったことを読みとることができる。この状況では、もし母体の団体が「市民事業体」のみに精力を傾注した場合、新たに投入しうる資源が枯渇することになる。住民グループ系団体のうち特に「住民互助型」と「ワーカーズ・コレクティブ型」では、サービス提供が肥大化すればするほど、運動と事業との二重構造が成立しえなくなるという潜在的な危機を抱えていたことは容易に推測できる。またそれは同時に、「有償ボランティア」を住参サービスとすることで、「住民による生活支援」の確保を狙った政策勢力にとっても、改善すべき状況であっただろう。

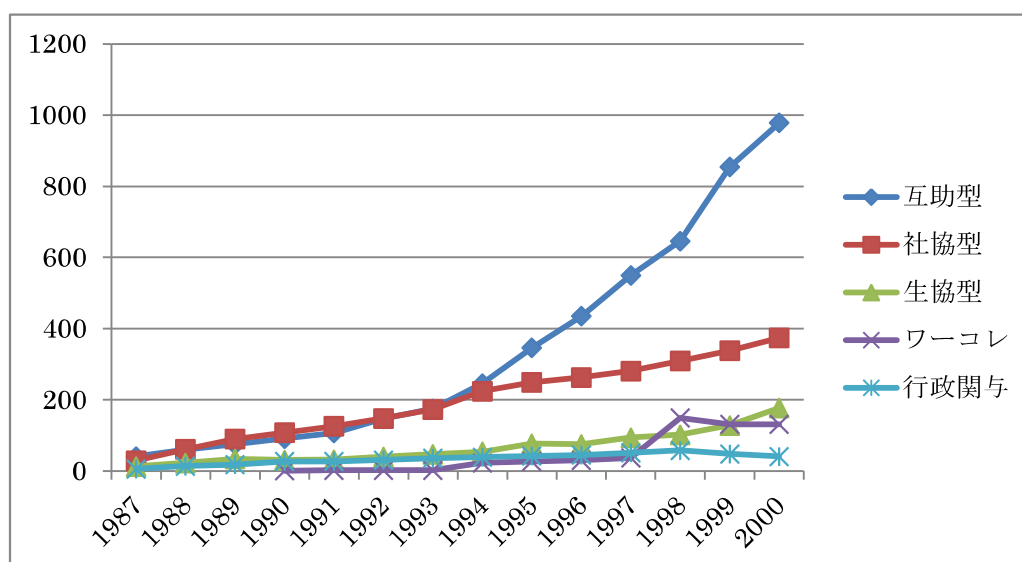
本章では、1980年代の「助け合い活動」の担い手はもっぱら、経済的な動機よりも社会的あるいは社会変革的な動機から活動に参加したことをみてきた。また、住民グループ系団体では、運動体の仲間的つながりを基礎として事業体化が進められたことを指摘した。言い換えれば、住民グループ系団体において事業は、運動なくしては成立しえないものであった。このことから、続く1990年代には、運動をどのように維持していくのかが、担い手にとっても、政策勢力にとっても、大きな課題となっていくのである。

第3章 1990年代：「助け合い活動」の構造転換

全社協は1990年、全国の住参サービス団体からなる「住民参加型在宅福祉サービス団体全国連絡会」（以下、住参全国連絡会）を発足させた。住参サービスの団体数はゆるやかな伸びをみせた⁵³⁾。

ただし、1994年ごろより住民グループ系団体の数が急激に増加する。全社協（2009a）によれば、まず「住民互助型」が、1990年には91団体であったものが、1999年には854団体に達し、「社協運営型」の2倍を超え、住参サービスの最大勢力となる。また「生協型」「ワーカーズ・コレクティブ」の団体数も同時期から増加しはじめる。本章ではこうした変化がどのような要因から起こってきたのかを検討する。

表5 「住民参加型在宅福祉サービス団体」の類型別団体数の推移（1987～2000年）



出典：全社協（2009a）より筆者作成

1. 有償ボランティアから介護系NPOへ

1980年代には、ボランティアが担うサービスとは、非専門の、誰にでも担いうるものであるとする見方が、世間一般のみならず研究者のあいだにおいても主流であった。たとえば野口定久は、地域ボランティアの役割を「なによりニーズの早期発見、早期対応」とし、「専門職スタッフの対応以前に生活不安の悪化を防ぐところで多に活動を期待されている」としている（野口1987：36）。また中島充洋（1987：46）はボランティアに、「友愛活動、ふれあい活動、散歩

のおとも、買い物の手伝い、留守番活動」などや、「フォーマルなサービスで間に合わないニーズに対する緊急対応」を期待するとしている。

しかし、機関や職種ごとに業務範囲と機能が定められている専門職とは異なり、住民グループ系団体には、それがサービス利用者にとって必要であれば取り組む、とする姿勢がみられる。そのことは、たとえば、「ともかくできるかぎりのことをしましょうということです」(土肥 1987b : 26)、「ニーズの取捨選択をしていくことではボランティア活動にならない」(安藤 1987 : 58)⁵⁴⁾、「行政制度の不備や不足を補充しているだけでは行政制度の改善は望めない。しかし、それでも困りはてている患者や家族を目の前にしては、手をさしのべないわけにはいかない」(神奈川県ホームヘルプ協会・栗木 1997 : 184-185)⁵⁵⁾などの記述に表れている⁵⁶⁾。

こうした姿勢のもとで、「住民互助型」や「ワーカーズ・コレクティブ型」は、当時の公的ホームヘルパー(1990年に家庭奉仕員が名称変更)を越えるような対応力を身に付けていく。そうした様子は、「時間帯でいうと、土日、夕方、早朝、長時間サービス等ですね。内容的には、重介護に代表される介護サービスが家事援助サービスを上回り、半数以上となっています」(中村 1993 : 21)⁵⁷⁾、「市民組織には、行政がやらない時間帯つまり早朝、夜間や休祭日、そして難ケースがもっぱら回ってくる」(神奈川県ホームヘルプ協会・栗木 1997 : 153)、「高齢者だけを援助の対象とするつもりが、実際には乳幼児、障害児・者、難病患者など多様なニーズが押し寄せてきた」(後藤礼子 1992 : 59)などの記述からうかがうことができる。

ただし、このような奮闘にもかかわらず、先にあげた「1993年担い手意識調査」では、「住民参加型在宅福祉サービス活動に参加して困った点や問題点」として、51.7%が「社会的な評価が低いこと」をあげ、46.4%が「民間の有償・有料の在宅福祉サービス活動だけでは限界があると感じた」をあげている。「活動の内容にくらべ報酬や点数評価が低いこと」をあげたのは19.4%であることと比べると、上記のような回答は、社会的目標のために大きな負担を受忍しているにもかかわらず、社会的な認知や承認が得られていないことへの不満を示していると考えられる。

しかし1990年代半ばを境としてこの状況が変化していく。全社協が1997年に発表した『「住民参加型在宅福祉サービス団体の運営等のあり方に関する調査研究」報告書』(「1997年調査研究報告書」)によれば、この時期の住参サービスでは、「社会的評価や認知度が高まり、それとともに、様々な社会的な助成や支援を受けて活動が展開できるようになった」、「利用者の増加」、「活動の広がり」とサービス提供量の増加」などがみられたという。

1990年代の後半は、介護保険法と「特定非営利活動促進法」(通称、NPO法)の成立がすでに展望されていた時期であり、「1997年調査研究報告書」によれば、調査時点(1996年)において年間収入500万円以上の団体の52.0%がNPO法人化の方向にあったという。さらに、事業規

模が小さくても、多種類の事業を実施している団体では介護系 NPO 化に積極的な傾向がみられるとの指摘もされている。社会的評価や認知度の高まりには、住民グループ系団体の実績評価とともに、NPO 化や介護保険参入を見据えた、行政との関係変化なども影響していたと思われる。

2. 社会福祉基礎構造改革の始動：政策的環境

1980年代における「福祉改革」は、1990年代には、「社会福祉基礎構造改革」の取り組みと引き継がれていく。古川孝順は、その基本的な方向は、「普遍化」「多元化」「分権化」「自由化」「計画化」「総合化」「専門職化」「自助化」「主体化」「地域化」が複合したものになると分析した（古川 1992：2-3）。この指摘は、社会福祉サービスの供給が拡大し、高度な運営管理体制が必要となると同時に、サービス供給の役割と責任がいくつもの主体に分掌されていく方向を示している。

1989年末、「高齢者保健福祉推進十か年戦略」（ゴールドプラン）が発表され、同時に厚生省内の研究会が、今後の介護サービスは「どこでも、いつでも、的確で質の良いサービスを、安心して、気軽に受けることができる」体制を目指すべきとする報告書を発表し、社会保険方式の導入に言及した（介護対策検討会 1989）。翌1990年、「老人福祉法などの一部を改正する法律」（福祉八法改正）が成立した。

1994年、「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）が、今後の社会保障は「家族、地域組織、企業、国、地方公共団体等社会全体で支える自助、互助、公助のシステムが適切に組み合わせられた重層的な福祉構造」を目指すべきであるとし、「国民誰もが、身近に、必要な介護サービスがスムーズに手に入れられる」ような新しいシステムの必要を提言した。これを受けて同年、「新たな高齢者介護システムの構築を目指して」（高齢者介護・自立支援システム研究会⁵⁸⁾が介護保険制度の創設を打ち出し、1997年の法案成立にいたる取り組みが開始された。

こうした政策過程の中、「助け合い活動」の制度環境の整備が進められていった。厚生省は1993年、「国民の社会福祉に関する活動への参加の促進を図るための措置に関する基本的な指針」を告示し、「住民参加型グループの組織化、市町村及び社会福祉協議会の協力による各団体の連携、意識啓発による担い手の確保」などが必要であるとした。また同年には、中央社会福祉審議会地域福祉専門分科会が「ボランティア活動の中長期的な振興方策 について（意見具申）」を発表し、ボランティア振興は「従来のようなペースでの、モデル事業中心の施策展開では間に合わないことは明らかである」「本格的な枠組みづくりが必要である」とし、住参サービスの振興のために、①地域福祉基金などの活用、②活動の担い手とコーディネーターの研修、③広報啓発、④全国的ネットワークの構築、が必要であるとの具体的な支援策を示した。ここからは、地域行政による

住参サービスへの支援策の実施が強力に促されていったことがわかる。

1992年には「給食サービス事業」が「在宅高齢者等日常生活支援事業」の選択メニューとして国庫補助の対象となった。「給食サービス」を、月数回の「ふれあい型食事サービス」の域を超えて、恒常的に配食する「生活援助型食事サービス」⁵⁹⁾とすることは、かねてより各地の住民グループ系団体が行政に要望してきたことであった⁶⁰⁾。この事業は、そうした声の広がり为基础として設けられたものであり、市町村の配食数拡大や事業委託の拡大につながった。

また同時期には、住民グループ系団体が先駆的に取り組んできた「ミニ・デイサービス」⁶¹⁾や「宅老所」⁶²⁾への補助も、県や市の単独事業として実現している。このようにして、新たな委託事業を提案し、それが施策として採用されるという展開が各地でみられるようになった。

さらに、厚生省と自治省が1991年に創設した「地域福祉基金」⁶³⁾や各地の社協のボランティア基金などの「福祉基金」のほか、民間企業が設置した基金や寄付もこの時期に拡充されている⁶⁴⁾。特に、日本財団が1994年から開始した福祉車両の配備事業は、移送サービスの普及に大きな役割を果たした。

3. 「地域づくり」の市民活動：共有意識の形成

ただし、当時の住民グループ系団体のほとんどは任意団体のままであり、このことが行政事業受託への障壁となっていた。1998年のNPO法は、この障壁の解消に資するものであり、「助け合い活動」にとって画期的な法律であった。2002年に発表された三本松政之らによる「社会福祉非営利組織の組織原理と運営に関する実態調査」（以下、「2002年福祉NPO実態調査」）によると、福祉分野で活動するNPOのうち49.7%が、法人格取得の理由を「団体の活動が信用を得るため」と回答している。

NPO法制定の原動力となったのは、1995年の阪神・淡路大震災におけるボランティアの大量集結を契機として高揚したNPO法制定運動であった⁶⁵⁾。この運動を主導したのは、「市民活動」の強化を狙う政策運動の勢力（以下、市民活動推進勢力）であり、その中心は「市民活動の制度に関する連絡会」⁶⁶⁾であった。また、同連絡会を中心として、日本経済団体連合会（経団連）や日本労働組合総連合（連合）、日本新党や新党さきがけの議員などが横断的ネットワークを形成し、幅広い思惑の調整を進め、法案を成立させた（日本NPOセンター2007；渡辺2008）。

住民グループ系団体をNPO法制定運動へと媒介したのは、高齢者ケアの分野の市民活動推進勢力と二つをいう二つの団体、すなわち「長寿社会文化協会（通称：WAC）」⁶⁷⁾と「さわやか福祉財団」（1995年までは「さわやか福祉推進センター」）であった⁶⁸⁾。

WACは、かつて社会党の活動家であった田中尚輝が、日本版の「AARP」⁶⁹⁾を目指して1988

年に設立した団体である。また田中尚輝は、1999年に「NPO事業サポートセンター」を立ち上げ、2000年には、介護系NPOの中間支援組織である「市民福祉団体全国協議会」（以下、市民協）を立ち上げている。一方、さわやか福祉財団は、ロッキード事件の検事として高名であった堀田力が、「1200万人、5000団体」のボランティアの創出による「福祉社会」の建設を目標として1991年に設立した団体である。また堀田力は、介護保険成立時には、世論形成のために「介護の社会化を進める1万人委員会」を結成し、樋口恵子とともに共同代表を担っている。

NPO法制定運動には多くの住民グループ系団体が参加した。そしてこの経験を通して、自らを「市民活動」とする認識が広がっていった。「市民活動」という用語は、もともとは「市民公益活動」として考案されたものであり、それは、行政や企業だけでは実現しにくい活動を組織化して多元的な社会を実現する可能性をもち、新しい働き方を出現させ、地域社会の再構築や日本社会のゆるやかな変革を可能にする活動を意味していたという（日本NPOセンター 2007：145；奈良まちづくりセンター 1994：4・5）⁷⁰。この用語を開発した山岡義典は、「この名称によってはじめて自分たちのしていることが社会的に位置づけられたという感触を、多くの活動をしている方たちがもたれたようです」と述べている（堀田ほか 1995：52）。このように「市民活動」は、住民グループ系団体が「住民運動」と「ボランティア」との両方に抱いてきた違和感を解消する用語として機能したといっただろう。

先に示した「2002年福祉NPO実態調査」によると、介護系NPOが、法人発足にあたって定款に書き込んだ「目的」のうち、もっとも多かったのは「誰もが安心して暮らせる地域づくり」（55.2%）であり、「在宅サービスを充実させること」（11.7%）、「困難を抱える人やその家族に対する支援」（7.6%）を大きく引き離している。「定款作成重視点」でも、「地域に根差した活動を行うこと」が59.3%を集め、「みんなで助け合って問題を解決すること」は5.5%しか選択されていない。1990年代後半の住民グループ系団体には、自らの活動が「地域づくり」という変革的活動に取り組む、「市民活動」である、との意識が共有されていたことを、この調査結果から読み取ることができる。

4. ネットワーク形成：組織のあり方

本章の冒頭で述べたように、1990年、住参全国連絡会が発足し、住参サービスにおける全社協の主導的位置が確立した。このことにより、行政における住参サービスの認知が広がり、事業委託の環境が整うことになった。また全社協には、政策動向と住参サービスをつなぐ情報回路の役割も期待された。しかし新たに登場したWACとさわやか福祉財団は、団体の立ち上げ支援など

の、より直接的な個別支援を通じて「助け合い活動」の裾野を拡大させ、住参全国連絡会とは別の全国ネットワークを形成していった。

WAC は、ホームヘルパー養成研修を各地で展開し、その修了生の団体立ち上げやヘルパー講座主催も支援することによって、「助け合い活動」の標準的な運営メソッドを確立していった。さわやか福祉財団は、時間通貨である「ふれあい切符」の全国的な普及活動を展開するとともに⁷¹⁾、「さわやかインストラクター研修」⁷²⁾を軸に「助け合い活動」の指導者層の育成に努めた。堀田力は、その組織化の様子を次のように記している。「リーダー研修会はこれまでに、28回延べ72日間開催、そこで学んだ方々が設立された団体は、一〇〇を越え、(中略)、公社や社会福祉協議会系の団体も含めると全国に1000ほどあり、地域の高齢者などの自宅での生活を支援している」(堀田 1998 : 2)。さわやか福祉財団は、こうした研修活動と堀田力の政治的影響力を通じて、1990年代後半の住民グループ系団体に、大きな影響力を行使していった。

また1990年代には、「神奈川ホームヘルプネットワーク」⁷³⁾、「千葉県たすけあい連絡会」、「地域福祉サポートちた」⁷⁴⁾、「太田在宅援助グループ協議会」のような地域の団体間のネットワークや、ワーカーズ・コレクティブの地域連合が全国各地で立ち上げられた。これらの地域ネットワークは、研修や情報交換のほか、委託事業の提案などの際に行政交渉のインターフェイスとしても機能し、地域の間接支援の役割を果たした。

介護保険発足後の「平成14年度住参調査報告」(全社協 2003)によると、「加入している団体間のネットワーク」の種類としては、「地元社協のボランティア連絡会」が31.1%と最も多いが、「都道府県レベルの住民参加型団体」も30.0%が加盟している。また24.9%は「所在市町村の住民参加型団体」に加盟し、21.6%が「全国レベルのネットワーク」に加盟している。「参加していない」は14.9%であり、ほとんどの団体がなんらかのネットワークに参加していたといえる。

「地域福祉サポートちた」の代表者である松下典子は、「福祉団体の代表はほとんど女性たちばかりでしたから、市民活動がお金を介在して動くということに不慣れで、NPO という新しい価値観をどうやって築いていったらいいのか、みんなの不安がつながって」、団体間のネットワークができたというインタビュー(松下・間瀬 2005 : NET 記事)で語っている。

また「地域福祉サポートちた」立ち上げの契機は、さわやか福祉財団の「インストラクター研修会」に参加したことにより、政策動向や、同財団のネットワーク構想に触れたことでも報告されている(廣瀬 2004 : 182)。

5. サービスの専門職化と事業の多角化：活動様式のあり方

前述したように、全社協の「1997年調査研究報告書」は、住参サービスについて「社会的評価

や認知度が高まり、様々な社会的な助成や支援を受けて活動が展開できるようになった」、「利用者の増加」、「活動の広がり」とサービス提供量の増加」などの変化を報告している。こうした変化には、前節で述べたようなネットワークの効果がかかわっていたであろう。そして同時期には、これと並行して、住民グループ系団体における次のような変化が現れていたのである。

第一に、サービス内容の「専門職化」である。「1997年調査研究報告書」によれば、住民グループ系団体のうち、年間収入500万円以上では80%以上、それ以下の団体でも半数近くの団体が看護師免許保持者を擁していた。また前者では、80%以上にヘルパー2級保持者がおり⁷⁵⁾、44%には介護福祉士免許保持者⁷⁶⁾もいた。また収入規模に限らず、約80%の団体では、サービス開始や内容の決定に「コーディネーター」が携わるとし、約50%はアセスメント・シートやケアプラン記入表を備え、60%以上がサービスマニュアルを使用し、40%以上がケース検討会を実施していた。つまり1990年代後半までに各団体とも、身体介護に対応できる体制を整えていった。

第二に、事業の「多角化」である。「1997年調査研究報告書」によれば、この時期の住民グループ系団体の多くが、家事援助と介護のほか、「食事サービス」「移送・付き添いサービス」「育児・保育サービス」を手がけており、年間収入が高いほどその比率も高い傾向があると報告している。また、宅老所や高齢者グループリビングなどの新しい事業や、有料老人ホームの開設に乗り出す団体が増加していくのもこの時期からといわれている（全社協 2010）⁷⁷⁾。

この二つの変化により、1990年代後半の住民グループ系団体では、事業の拡大が進んだとみてよいだろう。このことは、利用者の増加やサービス提供量の増加、助成の増大をもたらす要素となったと同時に、介護保険事業への参入に向けた準備にもつながっていったのである。

6. 小括

本節では、1990年代における、市民活動推進勢力の合流による「助け合い活動」の拡大過程を示した。1990年代の後半に、多くの住民グループ系団体はネットワークを通じて安定的な事業運営のメソッドを共有し、介護系NPO化に必要な条件を整えていった。またそれは、全社協、WAC、さわやか福祉財団という三つの中間支援と、NPO法による活動環境の法的整備に大きく後押しされたものであった。

ただし、2000年代初頭の介護系NPOの組織規模は、未だ「有償ボランティア」の延長線上にあったことには注意が必要である。労働政策研究・研修機構が2004年に実施した二つの調査⁷⁸⁾にもとづく研究報告によれば、2000年時点の介護系NPOの平均的な年間収入は、一部の1億円以上の団体を除いて、1,193万円程度であったという（労働政策研究・研修機構 2007：127）。これは常勤の正規職員の雇用が難しい数値である。また前掲した「平成14年度住参調査報告」

によれば、「事務所をもっている」とした「住民互助型」のうち、「独立した賃貸事務所」としたのは51.2%であり、15.1%は「メンバーの自宅」を事務所としているという状況にあった。

こうしたことから、1990年代末から2000年代初頭にかけて、「ボランティアな活動というのは、国家システムを越えるというよりは、むしろ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ひとつの動員のかたちでありうる（下線は原文傍点）」（中野 1999：76）、「高齢者福祉サービスにおける市民事業化とは、時として、高齢者福祉サービスの事業化への市民動員を介して、いわば『ボランティア動員型市民社会』を達成することに接続する危うさを孕むものである」（天田 2003：201）、などの批判が相次いだ。

ただし、もともと NPO 法人制度は、サービス提供よりもむしろボランティア活動振興への期待によって後押しされた制度であったことを忘れてはならない。たとえば、全社協は 1995 年、堀田力を委員長とする研究委員会を通して「ボランティア活動支援に関する提言」⁷⁹を発表したが、この提言においてボランティアの支援策には、「ボランティア活動を推進する NPO への支援」と「ボランティア活動への参加を図るための支援」の二つがあるとし、前者については、「NPO は本来、財政面においても民間資金及び自主財源を中心に運営されることが基本」としている。これは、NPO 法人のサービス提供活動に関しては公的援助の対象としない、との姿勢を表すものである。

また、この提言の特徴として諏訪徹は、「ボランティア活動を支援していく主体として NPO を位置づけ」ていることをあげている（諏訪 1997：28）。

大阪ボランティア協会の早瀬昇は、ボランティアの組織化を企業活動になぞらえ、「ニーズ」と「シーズ」⁸⁰を集め、一種の「市場」を創出する作業であるとしている（早瀬 1994：52）。このような発想のもとでは、ボランティアは資源であり、ボランティアを組織化する NPO は企業であり、ボランティア活動は製品である。行政が NPO 法人に公的資金を投下する場合、その目的は「ボランティア市場」の形成であるとみることも可能であると思われる。

1980 年代における「有償ボランティア」では、それぞれの団体が、運動を事業の資源として事業体を形成していった。しかし、1990 年代における「助け合い活動」の拡大過程では、住民グループ系団体においても、事業の資源調達にとって運動は、必ずしも大きな意味をもたなくなり、担い手と受け手とを結ぶボランティア・システムの整備が注目を集めていった。NPO 法人はそのための媒体として期待されたと考えられよう。

しかし、2000 年の介護保険制度施行は、この期待と、NPO 側の組織的能力とのかい離が浮き彫りとなっていくのである。

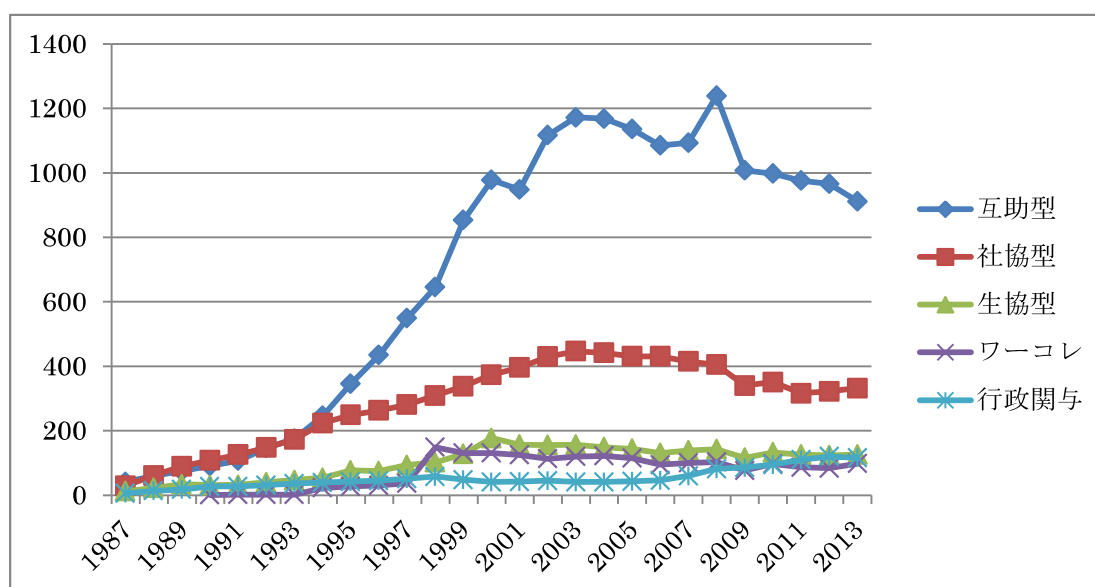
第4章 2000年以降：「助け合い活動」の再編

介護保険制度の発足にともない、住参サービスの住民グループ系団体の多くはNPO法人化し、従来の「助け合い活動」を継続しつつ、この制度に参入した（全社協 2003）。この選択は団体の内外で肯定的に評価され、団体数が著しく増加した。特に「住民互助型」は2003年には1172団体にまで増加した。これは、介護保険法が成立した1997年時点の2倍以上の数値である⁸¹⁾。

しかし全社協（2015）によると、こうした増加は2003年をピークとして頭打ちとなる⁸²⁾。「住民互助型」は、2008年を例外として、2013年までに912団体へと減少し⁸³⁾、「ワーカーズ・コレクティブ」は、2003年には120団体であったが2013年には98団体に減少している。「保健、医療又は福祉の増進を図る活動」分野の認証数が順調に増加し（内閣府 HP）、介護保険の「訪問介護」に占める「NPO法人」の比率が、2000年の2.1%から2010年には5.7%に上昇していることと比べると、こうした減少は、「助け合い活動」に特徴的な動向を表していると考えられる。

しかしこの動向とは裏腹に、2003年以降の「地域包括ケアシステム」構築を基本方針とする政策（以下、地域包括ケア政策）では、「より多様な生活支援サービス」が求められているとし、対応策として「サービス市場や、ボランティアの助け合いの場の形成」が打ち出され、このことに向けて制度の再編が進んでいく。本章では、こうした一見反対方向の動向がどのように進行し、住民グループ系団体から出自した介護系NPOが2000年以降、どのような局面に直面し、今日、どのように進むべき方向を模索しているのかを示す。

表6 「住民参加型在宅福祉サービス団体」の類型別団体数の推移（1997～2013年）



出典：全社協（2015）より筆者作成

1. 介護保険制度下における介護系 NPO

介護保険制度の発足によって、多くの介護系 NPO が指定事業者となり、「訪問介護」や「通所介護」などの居宅サービス部門に参入した。これにより介護系 NPO は、その組織運営と活動に、介護保険制度による強い拘束を受けることとなった。2000 年の厚生白書は、NPO 法人の指定事業者化について、「指定事業者として行うサービスは、いわば定型化された内容である。他方、NPO には、要介護者の精神的な満足を満たすようなサービスを提供する役割も期待されている。そうしたサービスは、画一的な対応をとらずに柔軟な活動を行う NPO が得意とするものである」と、介護系 NPO が制度サービスと制度外サービスの両方を展開することへの期待を示した。

さわやか福祉財団の 2001 年度の定点調査（さわやか福祉財団 2002）によれば、NPO 法人格を持つ団体では、「団体の役割」について、52.8%が「他機関からは独立して、独自のサービスを提供することである」とし、31.65%が「他機関とは質的に異なるサービスを補足して提供することである」と回答している。また「役割の主観的達成度」では、55.98%が「果たせている」とし、「どちらかというとなら果たせている」と合わせると、93.8%が、厚生労働省が期待したような、NPO 法人ならではの役割についての達成感を持っていたことがわかる。

また「平成 11 年度住参調査報告」（全社協 2002）では、事業者指定を受けた理由について、住民グループ系団体の 8 割以上が「サービス利用者の保険給付対象者がいるから」とし、7 割以上が「介護保険制度がよりよいものとなるためには市民の参画が重要」としている。さらに前述した「2002 年福祉 NPO 実態調査」によれば、「介護保険の指定事業者になること」について、64.6%の団体が「団体の運営が安定し、本来の活動を継続できる」と答えている。介護系 NPO において指定事業者化は、「助け合い活動」の利用者の便宜を図り、制度をより良くし、継続的、安定的に活動を継続していくことを狙った選択であったといえる。

介護保険への参入後の介護系 NPO には、徐々に事業収入の増加がもたらされていく。「平成 16 年度住参調査報告」（全社協 2006a）によると、2003 年度の平均的な団体収入は「住民互助型」で約 3,021 万円、「ワーカーズ・コレクティブ」で 2,718 万円と、2000 年の収入の 2 倍以上となっている⁸⁴。また事務所設置率も上昇し、「住民互助型」では 77.6%、「ワーカーズコレクティブ」では 95.2%、が「事務所あり」と回答している。

ただし収入内訳をみると、「住民互助型」では、介護保険収入が 66.6%を占めており、「本来の活動」といわれる「助け合い活動」からの収入は、利用料 12.4%、会費 1.7%にすぎない⁸⁵。また、2000 年の「国民生活白書」は NPO 法人の特徴として「活動の中心にボランティアがいること」をあげ、「財政的に豊かな NPO も、規模の小さな NPO も、その活動が組織的かつ継続的になるように、ボランティアが支えている」としていたが、2004 年に労働政策研究・研修機構が実

施した調査の報告（2006：179）によれば「一切のボランティア活動をせずに介護保険事業のみというような NPO 法人」も出現したと指摘されている。

2003 年と 2009 年に介護系 NPO の全国調査をおこなった本郷秀和らは、日本社会福祉学会の第 58 回秋季大会において、介護系 NPO の 6 年間の変化を次のように報告している。「ボランティア募集をしない介護系 NPO が増加したとともに、登録ボランティアも減少した。また、制度外サービスの担い手は有償・無償ボランティアが減少し、常勤・非常勤・パート職員へと移り、その労働対価は介護保険従事者と同じとする法人が増え、介護保険事業と兼務する勤務形態が増えてきている」（佐伯ほか 2010）。

2004 年、住参全国連絡会は、「地域福祉を進める市民福祉活動～住民参加型在宅福祉サービスの新展開に向けて～」(以下、「2004 年住参全国連絡会文書」)において、住参サービスを先駆的に開始した諸団体は「単なるサービスの担い手や行政の補完としてではなく、問題解決のための具体的な行動や要求などを行い、市民運動としての要素も持ち合わせていた」としつつ、介護保険制度導入以降、そうした団体に収入の増大がもたらされる一方、①ヨコのつながりから雇用一被雇用関係への転換、②担い手の目的の多様化、③助け合いからサービス供給者－消費者関係への転換、④サービスが制度化されたことによる「新たなニーズに取り組む姿勢」の喪失、⑥「助け合い活動」の利用減、などの変化が起き、このことにより「住民参加型在宅福祉サービス団体のもともとの特性が見えづらく」なったとし、「制度にとらわれないきめ細かで自由な活動を、いかに生き生きと展開できるかが問われている」との訴えを發した。この文書を妻鹿ふみ子(2010：128)は、「助け合い活動」の危機的状況の打開に向けた決意表明であったと指摘している。

ただし、前掲の「平成 16 年度活動実態調査」では、2005 年度の介護保険制度改正によって見込まれていた「軽度者」のサービス利用の制限⁸⁶⁾について、「住民互助型」の 24.8%が「影響はない」、3.0%が「さほど影響はない」と、多少楽観的な見通しを示している。70%以上が「軽度者」へのサービスを「住民参加型在宅福祉サービスとして担うべき」としていることから、この楽観傾向は、介護保険制度が利用できない場合は「助け合い活動」が補完するという意識が共有されていたことによると考える。

しかし、介護保険法改正後は軽度者への保険適用が厳格化し、制度外サービスへの依頼が急増するや、上記のような楽観傾向は消えた。2008 年に住参全国連絡会が發した「介護保険改正/自立支援法施行を受けての住民参加型在宅福祉サービスの現状と今後のあり方（意見表明）」(以下、「2008 年住参全国連絡会文書」)では、多くの団体において「事務負担の増加」「担い手不足」「運営資金不足」などの負荷が増しているとして、制度外サービスへの助成の強化と規制緩和を求めている。また、先にあげた本郷秀和らによる全国調査のうち 2009 年調査によれば、69.0%

の団体が「財政状況が不安定である」と回答し、68.5%が「制度外サービスからの収入が期待できない」、34.6%が「従事者がいない」としていたという（本郷ほか 2011）。つまり、介護系 NPO では、「本来の活動」である「助け合い活動」への需要が高まるほど、収入が低下し、担い手の負担が増加するという、ジレンマ状況が発生していたのである。

2. 地域包括ケア政策の展開：政策的環境

「社会福祉基礎構造改革」は 1997 年の介護保険法成立、児童福祉法改正、2000 年の「社会福祉事業法改正（社会福祉法成立）、2003 年の支援費制度導入、2005 年の障害者自立支援法成立」という成果をあげ、収束に向かった。こうした過程を通して 2000 年代には、「地域福祉」が「社会福祉」の中心的課題となっていく。

2000 年 4 月、厚生省は、介護保険を補完する事業として「介護予防・生活支援事業」を新設した。これは、市町村を実施主体として、要介護高齢者やひとり暮らし高齢者に対し配食サービスや外出支援サービスなどの生活支援サービスの提供と、転倒予防教室などの介護予防事業の実施を事業内容とするものであり、「市町村老人クラブ連合会、市町村社会福祉協議会、社会福祉法人、民間事業者、住民参加型非営利組織、農業協同組合及び農業協同組合連合会等に委託することができる」とされていた。「ふれあい・いきいきサロン」もこの事業の適用対象となり、2000 年から急増した⁸⁷⁾。担い手の多くは、自治会、町内会、民生委員などである（全社協・松山市社協 2010）。

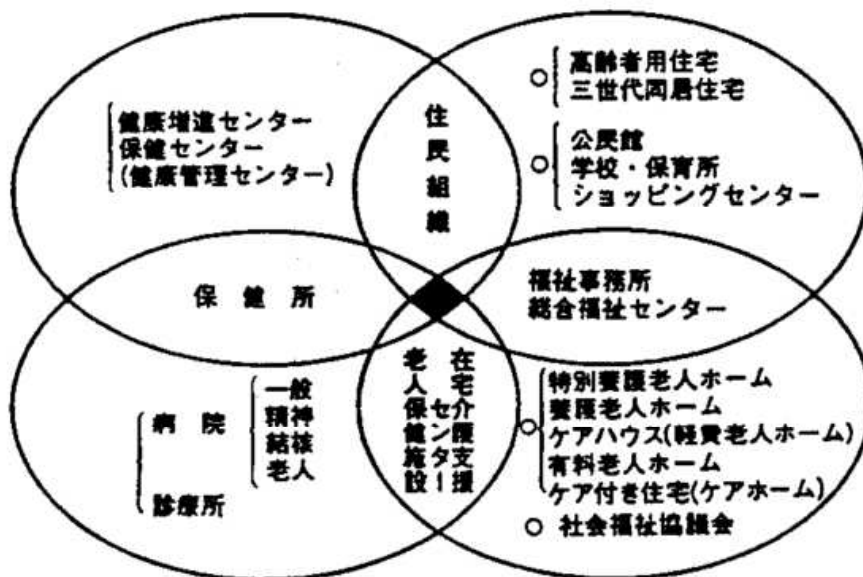
全社協（2006b：2）によれば、「ふれあい・いきいきサロン」とは、専門職主導の「高齢者の社会参加のためのグループ」では参加者が受動的になりやすく、職員が異動すると衰退するという経過をたどりがちであったことや、虚弱高齢者の増加により介護予防のシステム開発が地域に求められたことなどから、高齢者の地域生活を住民自らが支えあう取り組みとして、全社協が 1994 年に提唱したものであるという。またそれが高齢者の介護・認知症予防と健康増進に非常に効果的と判断されたことから、介護保険の発足と機を一にして、より積極的に拡大していく方向にむかったとのことである。この事業は、従来の住参サービスとは異なる枠組みから生まれた、新たな「助け合い」の取り組みであるといえる。

「介護予防・生活支援事業」は、2003 年には「介護予防・地域支え合い事業」となり、2006 年からは「地域支援事業」へと変化していく。2004 年の実態調査（厚生労働省全国高齢者保健福祉・介護保険担当課長会議資料より）によると、実施市町村の 96.5%は委託により実施し、その半数以上は市区町村社協に委託し、3 割程度は社会福祉法人に委託したとのことである。NPO 法人への委託は 2.6%にすぎない。

一方、住参サービスの団体数がピークとなった 2003 年、「2015 年の高齢者介護～高齢者の尊厳を支えるケアの確立に向けて～」(以下、「2015 年の高齢者介護」)が、介護保険制度の今後の方向として「介護保険のサービスを中核としつつ、保健・福祉・医療の専門職相互の連携、さらにはボランティアなどの住民活動も含めた連携によって、地域の様々な資源を統合した包括的なケア(地域包括ケア)を提供する」ことを提言した。この報告書は、厚生労働省老健局長の私的研究会として設置された高齢者介護研究会が取りまとめたものであり、今日の地域包括ケア政策の第一歩であったといえることができる。またその座長は「さわやか福祉財団」の堀田力であった。

「地域包括ケアシステム」とは、広島県の公立みつぎ病院の山口昇院長(当時)が、自病院を中心として構築した医療－保健－福祉の連携による在宅ケア体制につけた名称であり、そのシステムデザインには「住民組織」も位置づけられている⁸⁸⁾。図 3 は山口昇(2012:35)が示す「地域包括ケアシステム」の概念図である。

図 3 公立みつぎ病院における「地域包括ケアシステム」の概念図



出典：山口昇(2012:35)

この試みは全国から注目され、1990年代には各地の国保直診病院や自治体が同様の体制構築に取り組んだ⁸⁹⁾。そしてこうした実践を背景に、1994年の高齢者介護・自立支援システム研究会はその報告に「地域ケア体制の整備」を記した。このように、介護保険制度を進めた福祉政策の底流には、医療－保健－福祉を統合した在宅ケアシステムのビジョンが伏在していたのである。

2003年には、介護保険制度施行直後からの施設需要の爆発的増加があり、財政的な面から制度継続の危機が意識された。「地域包括ケアシステム」というビジョンの再浮上が、このことと関連

していることは明白である。

「2015年の高齢者介護」を受け、2005年には介護保険法が改正され、「地域支援事業」が設けられるとともに、「地域包括支援センター」が創設され、全国の在宅介護支援センターの組織転換が進められた。2006年には「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）が、社会保障を人口高齢化に対応した持続可能なものとするために、「自助」「共助」「公助」の役割分担⁹⁰⁾を今後の社会保障制度の基本枠組みとするとの政策方向を示し、2007年には「地域ケア体制の整備に関する基本指針」が、各都道府県に「地域ケア体制整備構想」の策定を義務づけた。

2009年、地域包括ケア研究会（文末註2）参照）が最初の報告書を発表した。この報告書は2025年以降の介護需要ピークを見据え、医療・介護サービスの抜本的再編が必要であるとして「地域包括ケアシステム」の骨格構想を示したものである。この構想が描く「地域包括ケアシステム」とは「ニーズに応じた住宅が提供されることを基本とした上で、生活上の安全・安心・健康を確保するために、医療や介護のみならず、福祉サービスを含めた様々な生活支援サービスが日常生活の場（日常生活圏域）で適切に提供できるような地域での体制」であり、「自助」「互助」「共助」「公助」がそれぞれの役割を能動的に果たすことで機能するとされている。また、「住民組織（NPO、社会福祉協議会、老人クラブ、町内会、ラジオ体操会等）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」を通じて、全ての住民が「互助」の担い手となることが必要であるとしている。この枠組みは、「介護予防・生活支援事業」から「地域支援事業」にいたる「助け合い」のイメージとほぼ重なるといえよう。

2010年には、社会保障審議会介護保険部会が「介護保険制度の見直しに関する意見」（「見直しの意見」）を発表し、「軽度者に対する予防・生活支援のための総合的なサービスを保険者である市区町村の判断により実施する」という方向を示した。翌2011年の介護保険法改正時には「地域包括ケアシステム」の構築が法案に明記され、「介護等高齢者の生活の安心の確保への取組として、地域の日常的な支え合い活動の体制づくりを行う」ことを事業目標とする「地域支え合い体制づくり事業」が導入された。こうした過程を通して「生活支援の互助化」の方針が固まっていたのである。

2013年3月、地域包括ケア研究会が「地域包括ケアシステム」の全体像を整理した報告書を発表した。図4は、この報告書が示した「地域包括ケアシステム」の概念図である。この図は、「自助」を土台としつつ、社会的ケアを、生活上の諸問題に対処する住民システムと、身体的な問題への対処に特化した専門職システムとに二層化させるという、「地域包括ケアシステム」のビジョンを端的に示している。

図 4 地域包括ケア研究会報告書（2013）における「地域包括ケアシステム」の概念図



出典：地域包括ケア研究会（2013：2）

こうした構想過程を経て、2013年8月、前年に成立した社会保障制度改革推進法にもとづいて設置された「社会保障制度改革国民会議」が「社会保障制度改革国民会議報告書～確かな社会保障を将来世代に伝えるための道筋～」を発表し、給付の重点化・効率化と応能負担の強化を中心的な狙いとする社会保障制度改革案を示した。地域包括ケア研究会が示してきた「地域包括ケアシステム」構想を全面的に取り入れたこの改革案は、同月のうちに閣議決定され、具体化段階に入っていた。

3. 「つながり」の働き：共有意識の形成

地域包括ケア政策の本格化を受け、市民活動推進勢力による「助け合い活動」の再編が開始された。もっとも早く動き出したのは、さわやか福祉財団である。前述のようにこの団体の代表は、「2015年の高齢者介護」の研究会座長を務めた堀田力であり、かねてより地域包括ケア政策との親近性があった。また、2011年創設の「地域支え合い体制づくり事業」を財源として、各地の自治体にボランティア育成や団体立ち上げ支援の事業計画を提案し、「さわやかインストラクター」⁹¹⁾による学習会や活動者養成を押し進め、さらに、東日本大震災の被災地復興支援を通じて「地域包括ケアの町」づくりに取り組んできた（堀田 2011）。そして、社会保障制度改革国民会議報告書の公表直後の2013年9月には、いち早く、「私たちが軽度者を引き受けよう」（堀田 2013）との方針を示し、新たな「助け合い」資源の開発と、「多様な支え合い活動をしている各種団体」

のネットワーク化によってこの体制を構築するという戦略を打ち出した。

2013 年末、さわやか福祉財団の主導により、「助け合い活動」をおこなう団体の全国連合や中間支援組織が「新地域支援構想会議」⁹²⁾を結成し、翌年、「新地域支援構想」（新地域支援構想会議 2014）を発表した。この意見書は、「助け合い活動」から「雇用型サービス」を除外し、「非雇用型サービス」のみを「助け合い活動」とすることを打ち出し、その上で、「NPO 法人、社会福祉法人、社会福祉協議会、協同組合（生協、農協等）等非営利法人、ボランティアグループ、自治会・町内会やコミュニティ組織等の福祉部、地区社協等住民福祉活動組織、老人クラブ、女性会、商店会等地縁型組織、学校」が「助け合い活動」の担い手になりうるとした。これは、地域包括ケア研究会が「互助」の資源としてあげたものとほぼ等しい。また、「新地域支援構想」には「新たな地域支援事業創設にあたり、生活支援サービス・活動を担う助け合い活動を全国に拡げるための検討をすすめてきました」との記述があるが、これは「助け合い活動」再編が政策構想とリンクし、構想への参画のために準備されてきたことを示している。

「新地域支援構想」は、「新たな地域支援事業は、介護保険財政が厳しいから住民・市民の活動に託すのではなく、地域社会とのつながりを回復するために住民・市民に託すのだととらえるべき」なのであり、だからこそ、長年そうした活動を展開してきた「助け合い活動」が中心となって生活支援サービスを推進する必要があるとの主張を展開し、これまで「助け合い活動」を展開してきた諸団体に、「生活支援の互助化」への能動的な参画を求めている。

先に示した「2004 年住参全国連絡会文書」（住参全国連絡会幹事会 2004）においても、「同じ地域に住む住民自身が担い手となることで、単なるサービスを提供するだけではなく、住民同士のつながりという『関係性を届ける』活動であることが大変大きな意味」を持つとの主張がある。この主張においても、「つながり」の機能の指摘は、「助け合い活動」の担い手たちに、能動的な姿勢への立ち返りを促すものとなっている。

つまりこの二つの主張はどちらも、「つながり」を「助け合い活動」に固有の働きとして打ち出すことによって、「助け合い活動」の担い手のサービス提供への意欲を喚起する機能をもっているのである。「新地域支援構想」においては、この機能によって、たとえ政策的な意図への違和感はあるとしても、「助け合い活動」の勢力が「生活支援の互助化」に積極的に参画していくことの正統性が担保されたとみてよいだろう。

4. 収入の大規模化と財源の多様化：組織のあり方

一方、本章の 1. で取り上げたように、介護系 NPO では 2005 年の介護保険の改正以降、「助け合い活動」への需要が高まるほど、事業継続の困難が増すというジレンマ状況が更に進行した。

「平成 20 年度住参調査報告」(全社協 2009b)におけるフリー回答をみると、「住民互助型」193 団体から出された 126 件の回答のうち、65 団体以上が「担い手不足」や「後継者不足」などの人材問題を訴え、介護保険収入の不安定さや「助け合い活動」の赤字増大など、財政問題の訴えも少なくない。「平成 22 年度住参調査報告」(全社協 2011)からは「担い手不足」が集計項目となり、「平成 24 年度住参調査報告」(全社協 2014)ではそこに「資金不足」も加えられている。ここからは、地域包括ケア政策が本格化する過程は、「助け合い活動」の疲弊が深刻化する過程でもあったということがわかる。

ただし「平成 25 年 特定非営利活動法人に関する実態調査」(内閣府 2013 : 3)は、「認定・仮認定法人」(その 51.2%は「保健、医療又は福祉の増進」分野の法人)のうち、「受託事業収入比率が高い法人」において、職員数が 0 人とする法人もある一方、31 人以上とする法人が 9.0%あることを報告している。またこうした法人では、ボランティア数(年間延べ)が 500 人以上だとする法人も 10.4%あったという。

また、介護系 NPO による生活支援サービスの提供可能性について調べた市民協の調査報告(市民福祉団体全国協議会 2014)では、介護系 NPO の場合、スタッフの人数の標準偏差がきわめて大きく、職員スタッフについては、4 人以下の団体が 57.6%を占めているものの、5~50 人が 23.9%、それ以上の団体も 2.2%あったと報告し、ボランティアスタッフ(1 日あたり)では、4 人以下が 41.2%を占める一方、5~50 人が 37.5%、それ以上の団体も 3.2%あったと報告している⁹³⁾。また同報告書は、約 40%の団体の収入は 3000 万円未満であったが、10 億円以上の収入があるとした団体も 3.2%あったとも報告している。つまり、担い手も資金も不足している団体が多い中で、突出して財政規模も職員規模も大きい団体も出現してきた、ということである。

更に、「平成 21 年度市民活動団体等基本調査報告書」(内閣府 2010 : 43-45)は、こうした団体規模の違いが、財源構成と関連していることを指摘している。同報告によれば、「保健・医療・福祉増進を主な活動とする法人」における財源構成は、収入が「0 円-100 万円以下」の場合では「会費」収入が 39.6%を占めており、「事業収入」は 28.2%でしかなく、「介護保険等」の比率はさほど大きくないという。しかし、「1,000 万円超-2,000 万円以下」のクラスを超えると「介護保険等」の比率が増加し、さらに「5,000 万円超-1 億円以下」のクラスを超えると、「会費」「寄附金」「補助金・助成金」の割合が増加して、財源の多様化傾向がうかがえるとのことである。

田中弥生らは、介護事業などを継続的に担うためには、2,000 万円程度の収入が必要との見方があると指摘している(田中ほか 2008 : 47)。この指摘と上記の調査結果とを重ね合わせるならば、介護系 NPO においては、収入規模が 2000 万円超~5000 円未満の団体では、財源として介護保険等、制度的サービス事業の比重が大きく、それを超える団体では多様な事業や助成を通じ

て収入を得ることができる傾向にあると考えられる。つまり、収入の大規模化と財源の多様化には連動性がうかがえるのである。

そしてこのことは、NPO 法人の財務研究からすでに指摘されていることでもある（石田 2008；中嶋・馬場 2012）。特に小田切康彦と浅野令子は、単一のサービス事業を財源とする NPO 法人を「事業型」、補助・助成金収入の比率が高く、財源数も多い NPO 法人を「分散型」として区別し、「分散型」は経過年数が長い傾向にあり、「NPO の組織や活動を発展させ持続させる経営モデルを概念化する鍵となると思われる」（小田切・浅野 2009：23）との考察を示している⁹⁴。

たとえば、高崎市の「じゃんけんぽん」（1999 年設立）、大府市の「ネットワーク大府」（1992 年設立）、大阪市の「フェリスモンテ」（1999 年設立）、佐賀市の「たすけあい佐賀」（1994 年設立）、藤沢市の「ぐるーぶ藤」（1992 年）、飯能市の「ぬくもり福祉会たんぽぽ」（1994 年設立）などは、多くの事業を手がけていることが全社協の資料などを通じて全国的に知られてきた。こうした団体の活動計算書や事業報告書をみると、以下のように、介護保険や障害者総合支援法にもとづく事業収益と経常収益の差が大きく、有料老人ホームや子育て支援、介護職員養成講座、移送サービス、「居場所」⁹⁵など、制度外の多様な事業からの収益や、補助金や助成金、寄付金などが経常収益を押し上げていることがわかる。小田切康彦と浅野令子がいう「分散型」とは、このような団体の財政構成を指すと考える。

表 7 「分散型」に該当する介護系 NPO の収入構造

	A 会 (2014)	B 会 (2015)	C 会 (2014)	D 会 (2013)	E 会 (2012)	F 会 (2014)
①介護保険事業	222,174,325	130,669,075	566,009,216	153,369,298	155,554,940	292,445,252
②障害者支援法事業	36,476,802	40,190,172	34,413,028	2,040,446	30,986,287	—
①+②計	258,651,127	170,859,247	600,422,244	155,409,744	186,541,227	292,445,252
経常収益	317,752,245	219,748,918	690,728,343	221,982,310	310,125,379	313,983,366

内閣府の「NPO ホームページ」に公開されている活動計算書・事業報告書にもとづき筆者作成。

※団体名は仮名。（ ）内は会計年度。

ただし、財源の多様化が収入を大規模化し、組織の持続性を高めるとするならば、逆に、少ない種類の事業を展開する介護系 NPO は財政的な面から、活動継続の困難に直面していると考えられるだろう。約 40%の介護系 NPO で総収入が 3000 万円未満であるということは、財源として介護保険等、制度的サービス事業の比重が大きく、事業の安定性が制度変更が大きく左右されるということでもある。そして今日の介護系 NPO の多くが、まさにそのことによって、活動継続の困難に直面しているといえるだろう。

5. 「助け合い活動」からの離脱：活動様式のあり方

今日の介護系 NPO が直面する活動継続の困難とは次のことを指す。

2014 年に「医療・介護総合確保法」⁹⁶⁾が成立し、「介護予防訪問介護」と「介護予防通所介護」が、介護保険の給付サービスから、「地域支援事業」の「介護予防・日常生活支援総合事業」へと移行することが決定した。市民協のアンケート調査（2014）によれば、介護系 NPO の約半数が「介護予防訪問介護」を手がけ、約 4 割が「介護予防通所介護」を手がけている。この二つの事業の給付外化は、「新地域支援構想」における、「助け合い活動」から「雇用型サービス」を除外する再編案と相まって、介護系 NPO に「助け合い活動」を継続するか離脱するかを選択を迫るものである。

生活支援サービスを保険給付の対象外とすることについては、これまでも、介護保険制度創設時をはじめ、制度改正ごとに繰り返し議論されてきた（社会保障審議会介護保険部会 2016）。2006 年の介護報酬改定時には「生活援助中心」⁹⁷⁾の「所要時間 1 時間以上」の加算が廃止され、2012 年には、サービス提供の時間区分が「1 時間」から「45 分」に変更され、報酬単位数も大幅に切り下げられた。こうした趨勢に対し住参全国連絡会幹事会は、2010 年の「介護保険制度・報酬の見直しに係る意見書」において、「生活全体を支援することにおいては、生活援助も身体介護と変わらない重要なサービスであり、利用者の個別性を踏まえ生活を支援するという点において、生活援助は身体介護と同様にホームヘルパーの専門性に基づくサービスです。そういった観点からも、生活援助と身体介護の報酬は同一であるべきと考えます」との意見を表明した。ここには、身体介護と生活支援とを一体のものとして展開しようとしてきた、従来の「助け合い活動」の基本姿勢が示されている。

ただし住参全国連絡会幹事会は、2013 年の「介護保険制度の見直しに係る意見書」においては「多様な生活支援サービスが地域の高齢者のニーズに応じて広がり、多くの住民がこうした取り組みに関わることは、地域住民の当事者意識や、新しい共生の文化を作りうる人びとの育成にもつながる」として、生活支援と身体介護の担い手の分離を受け入れる姿勢を表明した。これは、サービス提供に関する「助け合い活動」の従来の基本姿勢を大きく転換するものである。

また同意見書は同時に、給付外化した生活支援サービスが「単なる安上がりの制度サービスの代替とならないか」「インフォーマルサービスとしてのメリットを失うことにならないのか」との危惧を表明している。この危惧を同会は、2015 年の同名の意見書においても重ねて表明しており、制度変更がどのように「助け合い活動」に影響するかについての不安感の強さをうかがわせる。

「地域包括ケアシステム」構想が、生活上の諸問題に対処する住民システムと、身体的な問題

への対処に特化した専門職システムとに二層化させるビジョンを描いていることはすでに述べた。2013年以降の「助け合い活動」においては、住民システムに自らを位置付けられうるのか否かが問題の焦点となってきたとみることができるだろう。

そしてこのことは、介護系 NPO にとっては一層深刻な問題として受けとめられている。それは、「介護予防・日常生活支援総合事業」が次のようなものだからである。

2014年7月に発表された厚生労働省の「介護予防・日常生活支援総合事業のガイドライン」によれば、「介護予防・日常生活支援総合事業」は「A型」（緩和した基準によるサービス）と「B型」（住民主体による支援）という二つのサービス類型を基軸として構成される（別添資料を参照のこと）。「A型」とは市町村の委託事業であり、「雇用労働者」が担い手として想定されている。一方「B型」は「生活支援の互助化」にあたるものであり、介護保険財源より、立ち上げ経費や活動経費に一定の助成が見込まれるものの、基本的に自費サービスである。担い手は「ボランティア主体」とされている。

こうした事業枠組みを見れば、介護系 NPO は「A型」を担い、ボランティアは「B型」を担うという棲み分けが可能のような印象を受ける。しかし「A型」とは「B型」拡大までの暫定的類型であり、数年後には廃止の方向にある（堀田・服部 2016）。さらに、要支援者にとどまらず、今後「生活援助」が全面的に給付外化され、「地域支援事業」へと移行することもありうる⁹⁸⁾。介護系 NPO が従来のような、制度的サービスと「助け合い活動」との二本立てを継続していくためには、雇用労働者が両方を担う現在の体制⁹⁹⁾ではコストパフォーマンスが低いことから、無償か低報酬で「B型」を担いうるボランティアを一定数確保しなければならない。それは、前節において示した介護系 NPO の一般的傾向に照らせば、容易なこととはいえない。

したがって、介護系 NPO にとっては、住民システムよりもむしろ専門職システムへと自らを位置づけていくことの方が現実的な方向と考えられる。しかし、この選択においては、介護系 NPO は、他の事業主体と比して、何が介護系 NPO の特性であるのかを示す、「助け合い活動」に替わる指標を構築しなければならないだろう。

6. 小括

本章では「生活支援の互助化」に向けた政策的取り組みの開始と「助け合い活動」の減少という反対方向の動向の進行過程を振り返り、今日の「助け合い活動」が、「生活支援の互助化」を迫る介護福祉政策のもとで、自らの進路選択をめぐって模索している様を描き出した。

2000年代の「助け合い活動」は、住民グループ系団体の介護系 NPO 化を通して介護保険制度と密接に結びつき、制度の補完サービスとしての様相を強めていった。こうした状況に対して、

介護系 NPO の経済重視の傾向を指摘する声が高まった。たとえば、須田木綿子は、欧米の NPO では商業化傾向が進んでおり、日本の福祉系の NPO においても「採算性重視の傾向」がみられると指摘した（須田 2005 : 62-64）。また「行政の下請け化」（田中 2006）¹⁰⁰との批判も投げかけられた。渡戸一郎は「動員されつつあるのは、個々の活動者の『自発性』ばかりでなく、市民活動の『（サービス提供面での）事業性』である」と指摘した（渡戸 2007 : 33）。

「助け合い活動」がこのような状況に陥っていく一方で、「地域福祉」が焦点化し、「ふれあい・いきいきサロン」などの新たな「助け合い」の開発が進んでいった。そして、このことへの期待の高まりを通して、2003 年の「2015 年の高齢者介護」以降、地域包括ケア政策が開始されていた。

さらに、2008 年からは地域包括ケア研究会による「地域包括ケアシステム」構想の立案とともに、地域包括ケア政策が本格化し、「生活支援の互助化」の方向が明確になった。今日、その実現過程の中で、「助け合い活動」の再編と、生活支援サービスの給付外化が同時に介護系 NPO を直撃する中、介護系 NPO には、生活支援を担う住民システムに自らを位置づけるか否かの選択が迫られている。では、介護系 NPO は何を「指標」（判断の目印）として、進路を選択することになるのだろうか。

本章の 3 に示したように、「新地域支援構想」は「つながり」を、「助け合い活動」の固有の働きとして打ち出している。これは、多様な主体が展開する「助け合い活動」においては、人と人との関係づくりへの関心が、活動へと向かう共通の原動力となっているとの、中間支援団体の認識を示しているだろう。たとえば、住参全国連絡会幹事会は「2008 年住参全国連絡会文書」以降、次の記述を各意見書の冒頭に繰り返し用いてきた。「私たち住民参加型在宅福祉サービス団体は、介護保険制度が導入される以前から、『誰もが、高齢になっても、障害があっても、互いに支えあい、安心して身近な地域で暮らし続けられること』を願い、住民どうしの『たすけあい』による幅広い生活支援サービスをすすめてきました。そして、制度によるサービスが徐々に整備されるにしたがい、それらとも連携し、あるいは自らその担い手となり、一人ひとりの利用者・住民に寄り添いながら、必要なサービスを提供してきました」。ここには、一人ひとりに寄り添いながらサービス提供をおこなうという、「助け合い活動」に共通の「つながり」の方法論が示されている。

ただし安立清史は、2001 年の実態調査¹⁰¹にもとづいて、介護系 NPO には、個別サービスの提供だけでなく、「地域の新しい福祉サービスの提供拠点として、地域福祉全体へと影響力を発揮していく流れが生まれだされつつある」と指摘している（安立 2003 : 9-10）。これは、一部の介護系 NPO では、個別の「つながり」の実践だけでなく、地域における広範なネットワークの組織化が課題化されてきたことをとらえた指摘といえるだろう。つまり、「つながり」への関心は共

通であるが、「助け合い活動」はその方法論を二つ内包していると考えられるのである。

たとえば、1998年からボランティア活動を開始し、生活クラブでのホームヘルプ活動をへて2001年に発足した「生活サポートグループぱれっと」（千葉市）は、「活動範囲は、緑区の中でも事務所のある土気地域が中心です。また、関わりをもつ人数も、一定以上大きくならないようにと考えています。つまり、できる限り小さな規模で、確実に目が届き、きめの細かい活動ができるような仕組みこそが、自分たちらしい活動のかたちと考えているのです」（全社協・全国ボランティア活動振興センター 2006：13）と述べている。こうした、個別の直接的な「つながり」重視の姿勢は、住民グループ系団体の著作やホームページに広くみられるものである。

一方、東京都の「たすけあい大田はせさんず」（2014：8）は、「NPOとして、地域の中で地域の住民を支えていくことが使命だとしたら、支え手の住民をいかに育てていくかというのも大切だと思う」として、「民生委員や地域包括支援センターと話し合いながら、地域で孤立している人たちをどうやって地域に組み込んでいくか考えている」という。このようなネットワーク構築的な「つながり」形成の方法論は、本章の4において名前をあげたような、財政も人員も大規模な団体において多くみられるものといえる。

前者のような「つながり」重視では、サービス提供に際して、一人ひとりの利用者へのきめの細かい対応によって、どれだけ親身に寄り添えるかに価値が置かれている。他方で、後者の場合その関心は、お互いに未知であった人と人とのネットワークをどれだけ拡大しうるかに向けられている。こうした両者の違いは、パットナムのいう「結束型(Bonding)」と「橋渡し型(Bridging)」との違いに相当すると考えられる。「社会関係資本」をめぐるパットナムの議論では、集団内部の人びと同士がお互いの関係をより強めていこうとするような「つながり」のあり方は「結束型」とされ、未知の人びとや集団を結びつけるような「つながり」のあり方は「橋渡し型」とされている（Putnam 2000：22-23）。

介護系 NPO が「生活サポートグループぱれっと」のような「つながり」を重視する場合、住民システムを通してのサービス提供は、必須の条件とはならないだろう。なぜなら専門職システムの中でもこのような「つながり」を形成していくことも可能だからである。しかし「つながり」への関心が、「たすけあい大田はせさんず」のようにネットワーク形成に置かれている場合、それを、専門職システムを通して実現していくことは難しい。地域包括ケア政策では、専門職システムは身体的問題への対応に特化するものとされているからである。

「ぐるーぷ藤」の代表である鷺尾公子は、「今回の法改正は間違いなく“NPO の出番”と言える画期的なもの」であり、これをチャンスととらえて発展していけるモデルを示すことが必要だと述べている（シルバー新報 2015.1.1 8面）。同団体は、看護師をはじめ介護福祉士、社会福

社士、精神保健福祉士などの専門職を擁して介護保険や障害者総合支援法にもとづく専門サービスを多数展開しつつ、地域の交流の場となるレストランを開設するなど、専門職システムと住民システムの両方で地域に確固たる影響力を築いている。こうしたあり方を介護系 NPO の発展モデルの一つとみることも可能であろう。ただし、どれだけの介護系 NPO がこうしたモデルを実現しうるかは、今日では未だ不透明なままであるといいうる。

第5章 分析と考察

本章では、第1章から第4章までを通じて示してきた「助け合い活動」の史的展開を、序章で提示した枠組みを用いて分析する。本章の内容は一見、ただ単に「助け合い活動」の経過を社会運動研究の概念を用いてなぞり直しただけと見える可能性がある。しかし、社会運動研究の概念を通すことによって、はじめて可視化される経過がある。それは「助け合い活動」の拡大や衰退にどのような条件が作用してきたのかということである。

第1章から第4章まで示してきた内容は次のように要約することができる。

「助け合い活動」とは「会員制・有償制のボランティアによる生活支援」という活動様式であり、高齢化の進行と同時並行した1970年代後半の公的福祉供給の後退の中で、新たな地域のあり方を求める住民グループが、自分たちに展開可能な社会変革の方法として採用したものである。この方法は、1980年代には、「有償ボランティア」という概念とともに住民グループ系団体に受け継がれた。同時に、臨調行革の台頭と、これに対する福祉勢力の抵抗の中で、「福祉改革」を目指す政策勢力により「有償ボランティア」は、新たな福祉供給の方法として、その普及が図られた。1980年代末より、地域福祉推進勢力の中核を担った全社協が、これらを「住民参加型在宅福祉サービス」として推進しはじめていった。1990年代には、これに加え、さわやか福祉財団を筆頭とする市民活動推進勢力が新たな中間支援団体を組織し、広範な担い手の養成とネットワーク形成を進めた。その背後では「社会福祉基礎構造改革」が進行する一方、阪神淡路大震災を契機にボランティアへの期待が高まり、1990年代末に介護保険法とNPO法が成立した。NPO法制定運動には、住民グループ系団体も積極的に関与していった。2000年代には、この二つの法制度により、住民グループ系団体の多くはNPO法人化し、介護保険事業に参入した（介護系NPO化）。このことには、利用者の便宜を図ろうとするサービス指向と、制度を内側から改良していこうとする変革指向が含まれていた。しかし、制度的な規制の強まりとともに、「助け合い活動」は介護保険の補完サービスへと変質し、「助け合い活動」をおこなう住民グループ系団体は減少した。他方、全社協が組織化を進めてきた新たな「助け合い」をてこに、「生活支援の互助化」が画策されていった。このことを受けて、「助け合い活動」団体の母体組織や中間支援団体から成る「新地域支援構想会議」により「助け合い活動」の再編が打ち出され、介護系NPOは今後の方向選択をめぐって岐路に立たされることとなった。

本章の1から4では、「助け合い活動」の史的展開を社会運動の「サイクル」として解釈し、それぞれの年代における変化がどのような要素から生じていったのかを分析し、さらにその中で「たかひの政治」がどのように繰り広げられたのかを、クリージの「新しい社会運動のレポーター変化モデル」にもとづいて分析する。そしてこの分析にもとづいて、5.において、岐路に立つ

介護系 NPO による今後の方向選択の行方に関して本研究の考察と結論を示す。

1. 「助け合い活動」のサイクル

本節では、社会運動研究におけるサイクル論にもとづき、1970 年代後半以降に「助け合い活動」がたどった経過を「助け合い活動」のサイクルとしてとらえ、それぞれの年代における変化にどのような要因がかかわったのかを分析する。

序章の 4 において述べたように、サイクル論とは、社会運動にみられる、動員が波のように高揚し、やがて衰退していく過程にみられる「たたかひの政治」を「政治的機会」「フレーミング」「動員構造」「レパトリー」という複数の観点からとらえようとする研究アプローチである。その提唱者であるタローによれば、「たたかひのサイクル」は、たたかひの発生から高揚に向かう「動員局面」と、高揚から衰退へと向かう「動員解体局面」から構成されるという (Tarrow 1998 : 141-148 ; 2011 : 188-199)。またタローは、先駆的な動員が高揚へといたる過程、もしくは高揚から衰退へ向かう過程には、次のようなメカニズムがあると指摘している。ここでいう「メカニズム」とは、運動のプロセスで進行する認識の変化や関係の生成に関する一般的な傾向を意味している。

< 動員局面 >

- ① 挑戦者が支持者を惹きつける革新的な集合行為を始める。
- ② 政治システムの反応と挑戦者の強みに関する情報が多様な回路を通じて広がる。
- ③ 動員力の高い集団だけでなく、動員資源に乏しい集団も挑戦に参加する。
- ④ レパトリーの革新が進む。
- ⑤ 新しい、もしくは転換したフレームが生み出される。
- ⑥ 新旧の組織や、新たな支持者へと挑戦への参加が広がる。
- ⑦ 情報の流通が活発化し、政治システムと挑戦者、あるいは挑戦者間の相互作用が増加する。
- ⑧ 挑戦者が動員しうる資源量が増加し、挑戦者に状況の好転がもたらされる。

< 動員解体局面 >

- ⑨ 政治システムが抑圧的あるいは促進的な対応によって挑戦者をコントロールしようとする。
- ⑩ 挑戦者に疲弊が広がり、動員が低下する。
- ⑪ 挑戦者内に、急進派（秩序破壊的な動き）と運動の制度化を指向する制度派とが同時に現れ、分派が生じる。

こうしたサイクル論の知見によって「助け合い活動」の史的展開を分析したものが表 8 である。

表 8 「助け合い活動」の経過にみられるサイクル論的メカニズム

局面	年代	「助け合い活動」の経過	メカニズム
動員局面	1970 後半	地域変革の新たな方法としての「助け合い活動」の開始。	①革新的な集合行為の開始。
		人脈による情報の伝播。 マスコミによる情報の伝播。 組織・機関間の情報の伝播。	②多様な回路を通じた情報の伝播。
	1980 年代	多様な住民グループによる「有償ボランティア」の組織化。	③動員資源に乏しい集団への参加の広がり。
		事業—就労的要素の強まり。 「助け合い活動」は「住民同士の相互扶助」であるとのフレーミングの打ち出し。	④レパトリーの革新 ⑤フレームの革新。
		行政による福祉公社や市区町村社協、農協、その他の団体による「助け合い活動」の採用。	⑥新旧組織と新たな支持者の参加。
	1990 年代	「市民活動」意識の共有	④レパトリーとフレームの革新
		全社協と新たな中間支援団体による支援の構築。新たな参加の増大。	⑥新旧組織と新たな支持者の参加
		全国的—地域的ネットワークによる、政策—行政との情報流通と交渉回路の形成。	⑦情報流通の増加と相互作用の高まり
		事業収益の増加と社会的認知の拡大。	⑧動員資源増加と状況好転
		NPO 法人化の促進。 介護保険事業者化。	⑨政治システムによる抑圧と促進。
動員解体局面	2000 年代	制度的規制の強化。 「助け合い活動」の補完サービス化。 社協による「助け合い活動」以外の「助け合い」の組織化。	⑨政治システムによる抑圧と促進。
		住民グループ系団体の減少。	⑨疲弊の広がり動員の低下
		「助け合い活動」の再編による「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」とする「新地域支援構想」。 ※急進派の動きは今のところみられない。	⑩急進派と制度派の分派

筆者作成

2. 「助け合い活動」の外的条件（政治的機会）

前節では、サイクル論の知見に依拠し、「助け合い活動」の経過を、ある種のサイクルを描くメカニズムとして把握できることを示した。本節では、サイクル論の分析枠組みのうち、運動の外的条件にあたる「政治的機会」という観点に着目し、これが「助け合い活動」の変化にどのようなかかわってきたのかを分析する。

序章の4において示したように、社会運動研究において「政治的機会」とは「諸集団が、権力にアクセスし、政治システムを操作できそうな程度」「集合行為への誘因を与えるような、政治環境の一貫したさまざまな次元」として概念化されてきた。またメイヤーとミンコフは、「政治的機会」の考え方には、これを「構造」ととらえるモデルと、「シグナル」ととらえるモデルとの二つがあるとしている（Meyer and Minkoff 2004）。前者において「政治的機会」とは、運動による政治システムへのアクセスに影響する政策や制度の実態的变化であり、後者においては、動員の促進につながる、感知された変化（運動にかかわる人びとが知覚した変化）であると理解することができる。

サイクル論（Tarrow 1998 : 76-90 ; 2011 : 163-170）では、「政治的機会」は、さまざまな政治環境の変動が「先駆者」「後続者」「エリート」のそれぞれにおいて「好機」として受けとめられることで、動員の高揚にかかわっていく、そのような条件とされている。「先駆者」にとっての「好機」とは、挑戦によってあきらかになった政治システムの弱点を、自己の目標達成に有利な方向へと押し広げていけそうな状況を指し、「後続者」にとっての「好機」とは、先駆集団が示した集合行為に刺激を受けた後続集団が、その集合行為を模倣したり改良したりすることで、自己の目標達成が得られると期待する状況を指す。そして「エリート」にとっての「好機」とは、政治システム内部の官僚や政治家が運動の中に、自らの立場を有利にしていく可能性を見出していくことを指している。つまりサイクル論において「政治的機会」とは、「構造」か「シグナル」かのどちらかであるという二者択一的なものではなく、「構造」が発する「シグナル」をとらえた複数の主体が、相互作用を通じて構造的変化を増幅させていく過程を指していると理解できる。そして、その過程で生じていく諸変化が、前節で示した「メカニズム」である。

では、「助け合い活動」の史的展開が示す一連の経過にみられる「政治的機会」とはどのようなものか。次節において、「助け合い活動」の背景をなしてきた政策的環境を年代ごとに要約し、そこから「政治的機会」として働くと考えられる諸要素を導出してみたい。

表 9 年代ごとにみる「助け合い活動」の「政治的機会」の要素

年代	状況	「政治的機会」の要素
1970 年代 後半	「革新自治体」が後退し、行政が「福祉見直し」に向かい、署名や請願運動など、従来の住民運動の方法の有効性が低下した。他方で 1970 年代前半から「コミュニティ・ケア」が注目され、「介護人派遣」や「友愛訪問」を含むボランティア活動の振興が図られた。	「コミュニティ・ケア」への注目。 ボランティア活動の振興。
1980 年代	臨調行革勢力が台頭し、従来の社会福祉勢力がこれに抵抗する中、新たな福祉供給システムの構築を目指す「福祉改革」勢力が「助け合い活動」の普及を図る。また住民グループの立ち上げを理論的かつ実践的指導を通じて後押ししていく。また 1980 年代後半には、全社協（地域福祉推進勢力）が住民グループへのかかわりを開始していく。	「福祉改革」勢力による「助け合い活動」普及の取り組み。 全社協のかかわりの開始。
1990 年代	「社会福祉基礎構造改革」へと向かう政策過程が進行する中、政治システム内にボランティア活動への期待が高まる。全社協と、政治システムに有力なつながりを持つ市民活動推進勢力による中間支援が構築され、全国と地域のネットワークが形成され、事業委託などを通じた行政との接点が拡大する。介護保険法と NPO 法の制定により、制度的回路を通じて制度・政策方向に関与しうる期待が増加していく。	NPO 法制定の気運の高まり。 介護保険法制定への政策準備。 事業委託などを通じた行政との接点の拡大。 全社協に合わせて、政治システムに有力なつながりを持つ市民活動推進勢力による中間支援。
2000 年代	「社会福祉基礎構造改革」が介護保険法や社会福祉法、障害者自立支援法へと結実し、収束していく。住民グループ系団体の多くが NPO 法人として介護保険に参入し、制度を通じた厚生労働省のコントロールが高まる。全社協の関心が、「助け合い活動」以外の「助け合い」へと転換していく。介護系 NPO では「事業者化」が進み、制度・政策方向にかかわる姿勢が低下していく。 地域包括ケア政策が進行し、市民活動推進勢力により、「生活支援の互助化」の構想への参画が促されていく。	市民活動推進勢力による「生活支援の互助化」構想への参画の促し。 「新地域支援構想」

筆者作成

このようにみると、「助け合い活動」における「政治的機会」の要素としては、制度・政策の変化だけでなく、その変化を住民グループへと媒介していく働きをした支援勢力にも注目することが必要であることがわかる。つまり支援勢力は、住民グループが政策的環境の変化を「好機」として感知するシグナルとして機能したということである。

しかし、介護保険法の改正によって「生活支援の互助化」が進行しつつある今日、このことを「好機」ととらえる介護系 NPO は決して多くないといえる。なぜなら、「好機」との感知を裏付けるような実態的要素を、「生活支援の互助化」の中に見出すことは困難だからである。第 6 期介護保険事業計画を通して進められている「介護予防訪問介護」と「介護予防通所介護」の「介護予防・日常生活支援総合事業」への移行は、この類型のサービスを多く手がける介護系 NPO の財政をさらにひっ迫させるものである。にもかかわらず、1990 年代に住民グループの生成や活動拡大を支援してきた全社協やさわやか福祉財団が、介護系 NPO の支援に資する政治的アクションを起こしていない。このことから、介護系 NPO は今、孤立無援で苦境に立っているといえる。

3. 「助け合い活動」の内的条件（動員構造とフレーミング）

前節では「助け合い活動」の外的条件にあたる政策的環境の変化を、「政治的機会」という観点から検討した。本節では、「助け合い活動」の内的条件の変化を「フレーミング」と「動員構造」という観点から検討する。

序章の 4 において示したように、社会運動研究においてフレーミングとは「潜在的な支持者や構成員を動員するために、関連する出来事や状況に意味や解釈を与える過程」と理解されている。それは、運動参加者をどのように結束させ、同じ方向へと動員していけるかを左右する意味的要素を指す概念とみることができる。また「動員構造」とは、「人々が動員され集合行為に結びつくための集成的手段」とされている。つまりそれは、運動組織が動員を展開するために必要な、物的資源、人的資源、情報資源がどのように調達されているのか、その全体をとらえようとする概念として位置づけられる。「助け合い活動」の史的展開が示す一連の経過においては、この概念に該当する要素とその変化を次のようにとらえることができる。表 10 はそのポイントを整理したものである。

【フレーミング】

1970年代の三つのグループに共通した関心とは、新たな問題解決の仕組みの創造を通して、自分たちが住む地域において、福祉の問題状況の変革を進めることであった。1980年代後半には、こうした関心を「住民同士の助け合い」への意欲であるとみなして、「助け合い活動」をより普及

させていこうとする動きが優勢となり、地域変革への意識をこのフレームに統合していった。1990年代には、市民活動推進勢力により「市民活動」というフレームがもたらされ、自分たちの活動が「地域づくり」という変革的な活動であるとの意識が共有されることとなった。

しかし2000年代以降、変革的な活動であるとの意識が希薄化した。近年では、地域包括ケア政策における「自助」の補完策として「地域」の焦点化に対抗し、「地域」に「つながり」をつくることが「助け合い活動」の意義であるとするフレームが打ち出されている。

【動員構造】

1970年代に登場した先駆的な三つのグループは、いずれも小規模な学習サークルから出発しており、変革的な活動の開始以降もそうした性格を継承し、動員は、人脈を通じた自然発生的なものであった。しかし1980年代には「運動と事業の二重構造」の構築によってボランティア調達の恒常化が図られた。1990年代に入ると、ネットワークが全国一地域レベルで形成され、これを通じて、「助け合い活動」の標準的な運営メソッドが共有され、行政からの事業委託を通じた収益が、住民グループ系団体の基本的な財政資源となっていった。

2000年代には住民グループ系団体が介護系NPOとして制度サービスに参入したことから、収益の中心は介護保険事業となった。同時に「助け合い活動」の担い手も雇用関係を基礎としたものとなり、物と人の量面で、団体の資源調達源としての意味が減少した。近年では事業と財源を多元化した団体と、制度事業へと一元化した団体との分化がみられる。

表 10 年代別にみた「助け合い活動」の動員構造とフレーミング

年代	フレーミング	動員構造
1970年代 後半	自分たちが住む地域における、福祉の問題状況の変革	人脈を通じた人的資源の調達
1980年代	「住民同士のたすけあい」	事業と運動の二重構造によるボランティア資源の調達
1990年代	自分たちの活動は「市民活動」。目的は「地域づくり」	ネットワークによる情報の共有、事業の専門職化と多角化による事業委託を通じた財政資源の調達
2000年代	住民同士のつながりという『関係性を届ける』活動。「つながりの回復」	事業と財源を多元化した団体と、制度事業へと一元化した団体への分化

筆者作成

4. 住民グループの方法選択（レパトリー）

本章ではこれまで、サイクル論の分析枠組みにそって「助け合い活動」の外的条件にあたる「政治的機会」、内的条件にあたる「フレーミング」と「動員構造」をみてきた。サイクル論によれば、サイクルの変化をとらえる要素としてもう一つ、「レパトリー」というものがあるとされる。

「レパトリー」とは、序章の4で示したように、運動組織が自らの内的条件にもとづき、どのような方法を選択して外的条件に働きかけたのかをとらえようとする概念である。つまり、運動組織による「たたかひの政治」のうち、具体的な行動として表出された要素に注目したものが「レパトリー」概念なのである。この観点によれば、「助け合い活動」の変化とは、住民グループの「たたかひの政治」の表現にほかならない。

ただし、サイクル論は、デモ行進やキャンペーンなどの抗議活動を研究の焦点としており、「助け合い活動」のような方法の変化をとらえうるような研究成果を示していない。また、序章の5において示したクロスリーの三つの示唆、すなわち、①紛争の場によって、価値のある戦術や資源は異なる、②運動にとって何が好機となるかは、活動者のハビトゥス（行動性向）や持てる資本に左右される、③異議申し立ては、正当化や説明責任を果たしうる行為者に向けられている限りで価値がある、ということ踏まえるならば、この「たたかひの政治」は、「たたかひ」の課題と、集団の内的条件と、働きかけの対象である外的条件によって、そのやり方が選択されていく、と考えることができる。

そこで序章において示したとおり、本研究では、「新しい社会運動」に特徴的なレパトリーの可変性を示したクリージの「新しい社会運動のレパトリー変化モデル」（序章4、「図1」参照）を通して、「助け合い活動」のレパトリー変化を「たたかひの政治」の変化という観点から分析することとする。

クリージのモデルは、「新しい社会運動」の運動組織が、「対支持者／クライアント指向」であるか「対当局指向」であるかという「目標指向性」と、「支持者の直接参加」の度合いにより、「インボリューション」「商業化」「制度化」「ラディカル化」へと変化する可能性があることを示している（序章の4、図1参照のこと）。

「インボリューション *involution*」とは、人類学者のギアーツが、植民地の農業における、技術の精緻化による労働力の共同体外への流出防止の取り組みを指すために使用した用語であり（Geertz 1963=2001）、共同体内への労働力の集約的投入として理解しうる。ただしクリージによれば、このモデルにおける「インボリューション」の意味は、自組織内で生産した連帯的なサービスを、構成員や支持者に提供するような運動組織のあり方であるとされ、自助グループや

ボランティア団体、クラブが該当するという (Kriesi 1996 : 156-157)。その意味で「対自的サービス化」あるいは「自己充足化」と意識することも可能であろう。

次に、クリージのモデルでいう「商業化」とは、運動組織がサービス団体となって、支持者に対して報酬にもとづくサービスを提供するあり方を意味しているとされる。また、「制度化」とは、運動組織が、対当局指向ではあるものの、政党あるいは利害団体のような組織となることを意味しており、資源調達安定化、内部構造の強化、目標の穏健化、「レパトリー」の慣習化、既存の利害調整の枠組みへの統合を招くという。そして「ラディカル化」とは、対当局指向の動員が再度活性化することを指すとされる。

では、このような「レパトリー」変化は何を契機として生じるのだろうか。

序章の4においてふれたように、クリージのモデルにおける横軸である「支持者の直接参加」は「内的構造化」条件であり、人的資源の動員可能性である。一方、縦軸である「目標指向性」は「外的構造化」条件であり、支持者、同盟者、当局との関係の採り方を指している。この二つの条件を、サイクル論の分析枠組みに照らせば、横軸には「フレーミング」や「動員構造」がかかわり、縦軸には「政治的機会」がかかわっている、ということになる。

クリージのモデルを用いて 1960 年代から 1990 年代の住民運動における変化と「政治的機会構造」¹⁰²⁾との関連を分析した樋口らは、1970 年代には、住民運動組織の「政治的機会構造」は全体として閉鎖に向かい、当局に要求するための制度的な回路を得た組織以外の組織は、当局指向の戦略を採用できなくなったとし、このような状況に置かれた住民運動では、ラディカル化ではなく、「インボリューション」「商業化」「制度化」のいずれかによって目標達成をはかることが多くなると指摘している (樋口ほか 1998 : 505)。

この樋口らの指摘を踏まえれば、住民グループが「助け合い活動」、すなわち「インボリューション」へと向かったことの背景には、1970 年代半ばからの「革新自治体」の後退による、従来の住民運動の方法の有効性の低下があったとの解釈を導き出すことができよう。

「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」の活動様式は、1970 年代の住民グループにより、「会員」という閉じた社会における「困ったときの助け合い」を提供する仕組みとして考案された。また 1980 年代には、この仕組みのシステムとしての普及が取り組まれると同時に、報酬の要素を強化することを通して、サービスの担い手にインフォーマル就労の場を提供することを指向する活動が合流した。これらをふまえれば、「助け合い活動」を「インボリューション」の方法として解釈することは、決して不自然ではないだろう。

ただし、住民グループにとって「助け合い活動」は、単に共同体内に労働力を投入するだけでなく、制度とは異なる、「平等な人間関係」にもとづく支援関係をつくり、そのことを通じた地域

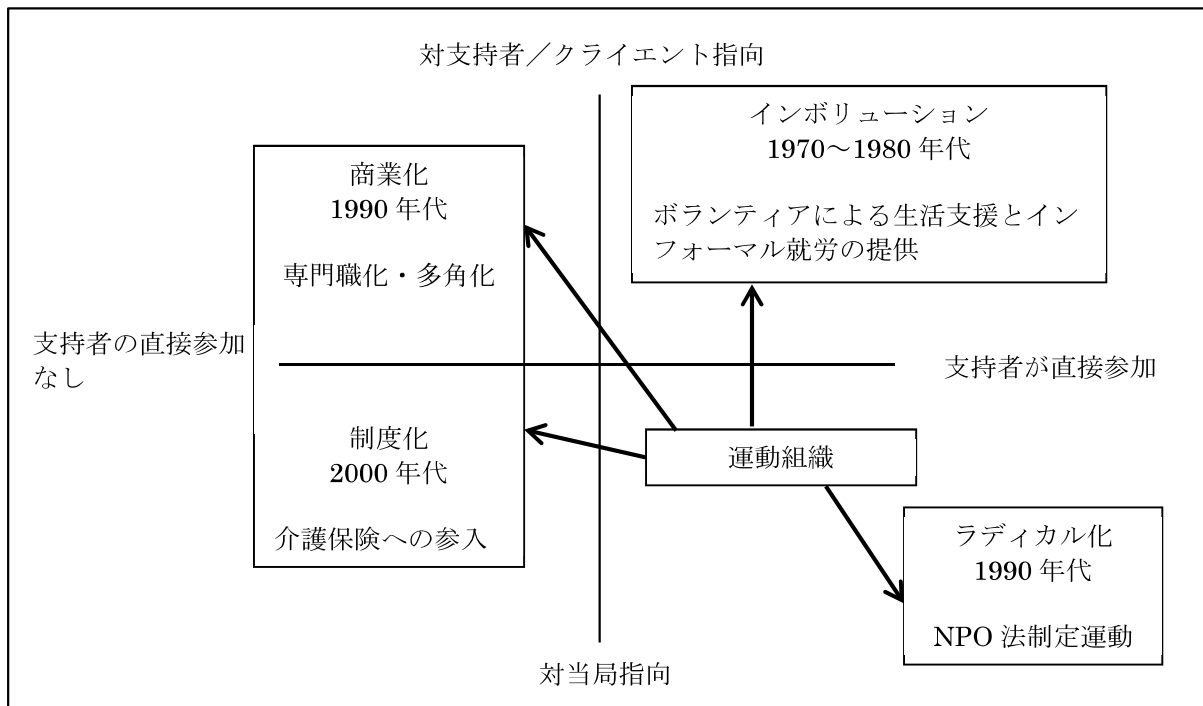
の変革を目的として採用された方法でもある。序章の5において述べたように、NSM 論は「市民的行為主体あるいは社会運動としてのアイデンティティを失うことなく何ごとかを達成」し、「政治的な言説全体を市民社会において明確になった基本原則や文化変動に即したものとする」ような政治のあり方を「影響の政治」と呼び、それは「新しい社会運動」の政治の中心に位置するとしている。住民グループにとっての「インボリューション」とは、共同体の防衛だけではなく、変革のための「挑戦」としても理解する必要があるだろう。

しかし、1990年代には、「助け合い活動」のサービス提供の対象は拡大し、住民グループは専門職化と多角化を進めていった。このことは、「商業化」としてとらえることができよう。このような変化のもとでのサービス提供は、一定の範囲の共同性を前提とする労働力の提供とはいえないものである。ただし同時期は、NPO法の制定を求める運動への参加、すなわち「ラディカル化」もみられ、住民グループにおける変革的な指向性の継続が確認できる。また、全国と各地で「助け合い活動」のネットワークづくりが活発におこなわれた時期でもある。これらの動きを総合して考察するならば、この時期の住民グループは、継続的な運動組織としての活動展開の基盤づくりに取り組んだと理解することができる。またこのことから、「インボリューション」としての制約、すなわち、共同体的な狭い範囲の問題解決方法であるという制約をもつ「助け合い活動」は、住民グループにおいてこの時期より、自らが単なるサービス事業者なのではなく、変革的な指向をもつ団体であることを示す、象徴的レパートリーとしての性格を強めていったといえる。

2000年代には、住民グループの多くは、制度への発言力の強化を図ることを狙ってNPO法人化し、介護保険事業へと参入した。このことは「制度化」としてとらえることができるだろう。ただしこの選択には、利用者の利益に資するという「支持者／クライアント指向」も共存しており、「商業化」をもさらに促進させるものであったと考えられる。また、「商業化」「制度化」の背景には、上記で述べたような、「インボリューション」による問題解決の限界の感知もあった可能性がある。しかし制度参入から数年後には、介護系NPOの「事業者化」と「助け合い活動」の補完サービス化が顕著となっていく。「商業化」と「制度化」の両立は、資源に乏しい介護系NPOには大きな負荷となり、疲弊が進んでいったと推測される。

図5は、「助け合い活動」のこうした経過を「新しい社会運動のレパートリー変化モデル」によって概観したものである。

図 5 クリージのモデルにもとづく「助け合い活動」の変化



Kriesi(1996 : 153-157)の Figure7.2. Typology of transformations of goal orientations and action repertoires of SMOs.にもとづいて筆者作成

5. 「助け合い活動」の方向選択の指標

以上、「助け合い活動」の史的展開が示す一連の経過を、サイクル論の分析枠組みとクリージの「新しい社会運動のレパートリー変化モデル」にもとづいて分析してきた。表 11 は、「助け合い活動」の経過とこれらの分析とを対照させたものである。この表を説明するかたちで、本章の分析をまとめたい。

サイクル論によれば、運動への動員は、外的条件である「政治的機会」を「好機」ととらえる複数の主体間の相互作用により高揚するとされる。ただし、この局面において運動組織は、「フレーミング」「動員構造」「レパートリー」という内的条件を動員に向けて整えていく、という点が重要である。

また、クリージの「新しい社会運動のレパートリー変化モデル」によれば、運動組織は「支持者」という人的資源の動員可能性と「対当局指向」であるか「対支持者/クライアント指向」という「目標指向性」の違いによってレパートリーを変化させていく。このことには、「新しい社会運動」の「たたかひの政治」が表現されているととらえられる。そして、「目標指向性」のうち「対当局指向」は、「政治的機会」と関連するものとみなせるであろう。

こうしたことを踏まえるならば、「助け合い活動」という共通の活動様式の中にみられる事業傾向の多様性とは、「政治的機会」の影響を受けた「目標指向性」の変化と、「支援者の直接参加」の動員可能性のバリエーションの反映と考えられる。そして「助け合い活動」の再編とは、この多様性の中から「商業化」要素を排除し、住民グループ系団体の今日の組織形態である介護系 NPO に、「インボリューション」への回帰や、より一層の「制度化」という選択肢を検討させるものといえる。

そして、クリージの「新しい社会運動のレパトリー変化モデル」が用いた「政治的機会」「目標指向性」「人的資源の動員可能性」という三つの条件は、介護系 NPO にとって、自らの方向選択を左右しうる「指標」（判断の目印）となりうるはずである。これが、本研究におけるここまでの結論である。

介護保険法の改正とは、介護系 NPO に、それが「好機」であるか否かの判断をせまる「政治的機会」とみることができる。しかし同時に、これまでの経過の中で形成されてきた「目標指向性」や「人的資源の動員可能性」の制約を受け、それらを総合的に判断しつつ、進むべき方向を選択していくことになるだろう。今日の介護系 NPO が方向選択の岐路に立っていることは間違いない。しかしどの方向に進むかは、介護系 NPO の能動的判断に拠るのである。

表 11 「助け合い活動」の経過の分析のまとめ

筆者作成

局面	年代	「助け合い活動」の経過	「政治的機会」の要素	「フレーミング」	「動員構造」	レパートリー
動員局面	1970年代後半	「助け合い活動」の開始。	「コミュニティ・ケア」への注目。 ボランティア活動の振興。	自分たちが住む地域における、福祉の問題状況の 変革	人脈を通じた人的資源の 調達	インボリューション
	1980年代	福祉改革の流れによる、第三セクター、社協、住民グループへの情報の伝播。マスコミによる伝播。 「有償ボランティア」をおこなう住民グループの増加。 事業一就労的要素の強まり。「助け合い活動」は「住民同士の相互扶助」であるとのフレーミングの打ち出し。	「福祉改革」勢力による「助け合い活動」普及の取り組み。 全社協のかかわりの開始。	「住民同士のたすけあい」	事業と運動の二重構造によるボランティア資源の調達	
	1990年代	全社協と市民活動推進勢力による中間支援の構築。新たな参加の掘り起し。 全国一地域的ネットワークによる、政策一行政との情報流通と交渉回路の形成。事業収益の増加と社会的認知の拡大。 NPO 法人化の促進。	NPO 法制定の気運の高まり。 事業委託などを通じた行政との接点の拡大。 全社協に合わせて、政治システムに有力なつながりを持つ市民活動推進勢力による中間支援。	「市民活動」意識の共有 目的は「地域づくり」	ネットワークによる情報の共有。事業の専門職化と多角化による事業委託を通じた財政資源の調達。	
動員解体局面	2000年代	介護保険事業者化 制度的拘束の強化。住民グループ系団体の減少。 「助け合い活動」の補完サービス化。 社協による「助け合い活動」以外の「助け合い」の組織化。 「助け合い活動」の再編。	市民活動推進勢力による「生活支援の互助化」構想への参画の促し。 「新地域支援構想」	住民同士のつながりという『関係性を届ける』活動。 「つながりの回復」。		制度化

第6章 事例による検討

前章では、これまでの社会運動研究の知見にもとづき、「助け合い活動」の40年にわたる経過には二種類の条件、すなわち「外的条件」と「内的条件」とがかかわり、なかでも「政治的機会」「目標指向性」「支持者の直接参加」の三つの条件が方向選択の指標となりうる可能性をとらえてきた。本章では、実際に「助け合い活動」を展開してきた団体の事例において、方向選択において念頭に置かねばならない外的・内的な条件がいかなるものであったのかを確認し、事例団体の今後の方向選択において上記の三つの条件が指標となりうるか否かを検討する。

1. 調査方法

まず、住参連絡会の結成以前に発足し、会の組織化にあたって地域福祉勢力の強い影響を受けておらず、また市民活動推進勢力の支援のもとに発足したものではない団体の今日までの存続状況を確認するために、「平成2年度住参調査報告」の団体一覧に掲載されている「住民互助型」「ワーカーズ・コレクティブ」「サービス生産協同組合」「ワーカーズ・ユープ」の合計143団体の今日の状況を「内閣府NPOホームページ」（内閣府）¹⁰³⁾や「CANPAN FIELDS」（日本財団）¹⁰⁴⁾などを通じて確認し、一覧掲載団体のうち40団体がその後「特定非営利活動法人」を取得して現在も活動中であることがわかった¹⁰⁵⁾。また、さらにそのうち2団体は「認定特定非営利活動法人」¹⁰⁶⁾の認定を受けていた。

調査の方法については当初、「特定非営利活動法人」を取得していた40団体すべてを対象とする郵送調査法の実施を検討した。しかし、調査の目的は、介護系NPOの変化の動的過程にかかわる条件をとらえることであり、とくに、介護系NPOの「目標指向性」については、担い手による活動意図に関するナラティブが必要であると考えた。そこで、所轄庁の審査を受けるために事業内容を詳細に開示している「認定特定非営利活動法人」¹⁰⁷⁾を「目標指向性」が明確な団体とみなし、該当する2団体のうち、首都圏に位置するT会を対象としてインタビュー調査（調査責任者：坪洋一）を行い、法人の記念誌や公開されている事業報告書、ホームページの記載などから得られる情報を併せて事例検討をおこなうこととした¹⁰⁸⁾。

インタビューは、インタビューの方向に一定の統制を加えつつ、回答者の自由な発言を促進しうる半構造化面接法によるものとし、あらかじめ「インタビューガイド」を送付した上で、2016年4月16日に、T会事務所において、同法人の立ち上げ時からの中心メンバーであるK氏に実施した。「インタビューガイド」に示した質問項目は以下のとおりである。

1. これまで貴団体は、その活動を通じてどのようなことを実現してこられましたか。
2. 貴団体のこれまでの活動に照らして、要支援者向け生活支援サービスの「介護予防・日常生活

活支援総合事業」(以下、新たな地域支援事業)は、なんらかの好機もしくは危機と判断されていますか。

3. 上記2. の判断に関連して、貴団体は、どのようなことに取り組んでおられますか。
4. 上記3. の取り組みに関連して、貴団体はどのような課題を克服してこられましたか。
5. 「新たな地域支援事業」に関連して、貴団体はどのような目標をお持ちですか。
6. 貴団体の職員やボランティアの活動意欲を高く維持することに有効なことはなんですか。
7. 貴団体の職員やボランティアのこころを一つにしている言葉や目標はなんですか。
8. 貴団体は今後、どのようなサービス・活動に力を入れていこうとお考えですか。

また、インタビューにあたっては、①インタビューは研究目的で実施されること、②記録は厳重に保管し、研究終了後は裁断・破棄・消去すること、③回答したくない質問があれば無理に答える必要はなく、発言の撤回も自由であること、④インタビュー報告から、団体名、所在地が特定されることはないこと、などの倫理的配慮にもとづいて実施されることを説明し、同意書を得た。なお本調査は、2015年11月に日本女子大学ヒトを対象とした実験研究に関する倫理審査委員会の承認(課題番号233)を受けて実施した。

2. 団体のプロフィール

T会のプロフィールは以下の通りである。

【発足】

T会は、首都圏のY市において1988年に発足した。

【活動・事業内容】

発足後は①在宅福祉サービス、通院付き添い、病院内ケアなどの有償ボランティア活動、②訪問喫茶、コミュニティ喫茶、病棟サークル活動などの無償ボランティア活動、③公開討論会や近隣福祉資源のマップ作成、駅エレベーター設置運動、などを通じた地域づくり活動を展開し、1999年にNPO法人となつてからは、このほか④介護保険事業の「訪問介護」「居宅介護支援」「通所介護」「小規模多機能型居宅介護」、⑤障害福祉サービス事業の「居宅介護」「重度訪問介護」「同行援護」、⑥自治体の委託事業および事業提案による助成事業、⑦移送サービス、などを実施している。

【団体規模】

2015年9月時点での会員数は394名(利用会員・協力会員・賛助会員)である。また、2014年の事業収益は約8000万円であり、そのうち「助け合い活動」の収益が占める割合は約15%である。ただし、平成26年度の事業報告書によれば、「助け合い活動」にあたる「在宅福祉サービ

ス事業」の事業実施実績は、利用者数約 100 名／実施時間約 7834.5 時間であり、介護保険の訪問介護事業の同 42 名／5253 時間と障害者自立支援法事業の同 19 名／3956 時間とを合わせた実績に拮抗するものとなっている。

【協力関係】

地区社協や地域包括支援センターなどとの事業展開を通じた協力関係のほか、地域の「助け合い活動」実施団体のネットワークである C 連絡会、住参全国連絡会に加盟している。また、さわやか福祉財団との協力関係がある。

【沿革】

T 会の主な沿革を年表にまとめると次の通りである。

表 12 T 会の主な沿革

年	活動・事業内容	年	活動・事業内容
1988	発足。「有償ボランティア」開始	2000	介護保険事業開始
1991	公開討論会開始	2001	市の委託で「ヘルパー研修」開始
	駅エレベーター設置運動	2002	福祉資源マップ完成
1990	住参全国連絡会参加	2003	障害福祉サービス開始
1992	訪問喫茶開始		県の提案実施事業開始
1994	C 連絡会参加	2006	小規模多機能型居宅介護開始
1997	コミュニティ喫茶開始	2008	移送サービス登録
	事務所開設	2013	「認定 NPO 法人」認定
	「さわやかリーダー研修」実施		
1999	NPO 法人取得		

T 会の 20 周年記念誌より筆者作成

3. 活動・事業の経過

本節では、T 会の立ち上げから今日までの過程を、K 氏のナラティブを軸として再構成する。

【変革への出発】

T 会は、11 名の主婦たちの次のような集まりから発足した。

「何人かのメンバーが集まって 1 年近くですかね、勉強会っていうほどきちっとしてませんでしたけど、何となくおしゃべり会をしていて、なんか足りないものがあるよねって（中略）PTA の役員したり、生協の活動したりとかってして、自分なりの仲間もいるんですけども、どこ行

ってもなんか足りないっていうか、人のつながりがこんなに希薄なまんまでいいのかなっていうのを感じてたんですね」

そして、こうしたおしゃべりの中で、呼び寄せられた高齢者の日中独居状態や、措置行政の問題点が見えはじめ、「誰か助けてほしいなって感じてるような人」に「組織として何かできるような仕組み」をつくるというアイデアがまとまっていったという。またこのとき「女性の家事労働を安く見積もられる」ということへの抵抗の意味で「きちっと働く」という意見も出たが、「地域住民の関係づくり」の媒介として、少額の謝礼金を得るという方向へとすすんでいったとのことである。

ただし会の発足にあたっては、1980年代に「助け合い活動」を開始していた灘神戸生協の本を読んだり、練馬区の「暮らしのお手伝い協会」を招いて座談会を開くなど、「有償ボランティア」活動についての学習活動をおこない、また当時すでに隣接市で発足していたワーカーズ・コレクティブの団体に話を聞きにいったりもしたという。

【事業の開発】

T会は、発足後は「ともかくお話を聞いて、これならできるというところを引き受け」て、1時間700円程度で「貸し借りなし」の労力提供をする活動を展開する。発足の翌年には、地元の重度心身障害児者の療養病棟における、院内での有償ボランティアの依頼があり、これを受け、以後難病患者の支援に取り組んでいった。また駅にエレベーターを設置させる運動など、障害者運動とのかかわりも深めていった。

1992年、個別支援とは異なる事業への契機が訪れた。

「個別の支援に入ったおうちの、お年寄りの方が、訪問したらもぬけの殻でいらっしやなくて、すごい焦ったんですね。(中略) 私たち訪問してお手伝いしてたんですけど、その方をやっぱりご家族が支えきれなくてホームに入られたっていうのを聞いて、じゃあホームに入っていたかざるを得なかったっていうことに対する負い目をご家族にあって、私たちに言えなかったのかもしれないなって思ったんですね。ホームについてはそのころ、私たちもあまり自分と関係ないところみたいな、地域との距離がすごくあったので、ホームに入るってやっぱりそういう感覚になるのかなあって」

この出来事を受けてT会は、地域のホームで研修を実施し、当時の施設ケアの現状を知る。そして「私たちのほうから施設に、ホームに近づいて、施設を地域のほうに取り戻したいね」ということになり、ホームで月1回「訪問喫茶」を実施することを提案し、この企画を実現させた。この喫茶では、利用者が自分で注文して自分で払う方式をとった。それは、当時のホームにおける「あまりにも流れ作業的に個がなくなってしまっている生活」「どういうふうに食べていいか分

からないお年寄りに、さっさと食えってグッと口に押し込んだり」という日常のあり方や職員の質を問いただすものであった。「それから 1 年ぐらいしてからかな、ホームの中での研修として、お年寄りに接するときの注意みたいなのを書き出したものが貼られたりして、ああ、しめたと思った」という。

この活動は、食材の実費は支給されるものの、基本的に無償のボランティア活動であり、担い手は、説明会を通して関心をもった地域の人々であった。またその活動の原動力は、大勢での取り組みの楽しさや、利用する高齢者とのつながりができていくことの喜びであったという。喫茶活動はその後、開設施設を増やし、今日まで 25 年間継続している。また、1997 年より、小学校の空き教室を使ったコミュニティ喫茶活動も展開している。

【地域への発信】

団体発足の翌年、地元の行政と社協が、「有償はボランティアではない」との見解から、T 会の研修施設の利用を不許可とした。この対応をめぐり T 会は 1994 年まで市および市社協との交渉を重ねていった。また、行政のガイドブックに福祉資源として掲載してほしいとの依頼を拒否され、社協のボランティア保険にも加入できなかったという。

こうした逆風の中で T 会は、年 1 回の公開討論会の開催を通じて、「在宅福祉」「人間らしい生と死」「福祉のまちづくり」「自立支援」「リハビリテーション」などの福祉課題を地域に投げかけていった。K 氏はある雑誌に次のように記している。

「これらの討論会が地域社会にどの程度の刺激になっているか、目に見える形での成果は当初は感じられなかったし、今も判然としない。しかし、ほんの少し時代を先取りしながら問題提起してきたためか、周辺市町村からの熱心な参加もあったり、(中略) 参加した医師たちと行政とが勉強会をもち、(中略) それで、介護保険の取り組みに功を奏したのはうれしかった。また、市や社協の職員の討論会参加が増えてきたのも喜ばしい。協働への兆しが少し見え始めているかと思う」

また T 会はこのほか、1999 年から 2005 年にかけて近隣の福祉資源のマップづくりに取り組み、2003 年から 2005 年にかけては、県の提案実施事業として市民フォーラムなどを実施している。

【ネットワークづくり】

1990 年、T 会は、全社協の呼びかけに応じて住参全国連絡会に参加する。

「地方の社協さんは私たちのような存在を煙たがるっていうか、なんかちょっとした失敗に対して手厳しいみたいな、同じに地域づくりしている仲間としてはなかなか認めてくれなかった。ところが全社協は、先見の明があるのか、これが新しい勢力になるっていうか、日本の力になっていくところっていうとらえ方をしたというふうに私は理解してたんですね (中略) だからとい

って私たちにとって大きな転機になったかっていうと、それはあまりなかったですね。ただ、全国のいろんな団体が集まって、同じ席で勉強会したり発言したりとかってしていることはとっても刺激になって、いろんな活動に広がっていくときの、情報を得る意味でも刺激という意味でも、それはそれで良かったかなと思いますね」

その数年後、T 会は住参全国連絡会の幹事を引き受ける。その経緯は次のようなことであったという。

「一応、全国連絡会の幹事団体は、純然たる住参型と、社協型と生協型と、それぞれバランスよく幹事になるっていうのが、全社協の方針みたいだったんですけどね。それで一緒に話し合ったりしていて、どっちかというと最初は社協寄りだったと思うんです、全社協も。だけど、実際話し合ったり研究会したりすると、何歩も先を行ってるわけですね、市民活動団体のほうが。社協さんはやっぱり独自性っていうのはあまりなくて、決まったものをシコシコやっついていられるような感じだったんですけど、市民活動団体のほうは次々と新しいトライをして、いろんな活動を広げていっているっていうところでは、けん引役みたいになったと思う。そこで幹事団体の代表とかを、市民活動団体のほうのメンバーがやるっていう、そんな感じだったように思いますね」

また同時期より T 会は、地域の他の市民グループと連絡を取り合い、県段階のネットワークづくりに取り組む。

「I 会の H さんが連絡会をつくりましょうっていう働きかけをしてくださって、『あーいいですね』って言って、そのころは、20 かそんなもんでしたでしょうかね、だんだん増えていったんですけども」。

なお K 氏は、1990 年代末よりさわやか福祉財団の会員となり「さわやかインストラクター」として活動している。

【制度への参入】

このようなネットワークを背景として、1990 年代後半、T 会は NPO 法制定運動に参加していた。

「それまで私たち任意団体ですから、団体の代表が全責任を負うという、対人援助活動ですから、いつ何が起きるか分からないという、そういう不安の中で、(中略) 市民活動をきちんと認める、法人として認めていくっていう、そういう社会になるべきだって思ってたので、ロビー活動にも参加しました。(中略) すごくうれしかったですね、その法律が通ったとき。名前が特定非営利活動法みたいな変な名前になってしまいましたけれども、それでも、やっとな市民活動がきちんと社会に位置付けられることになるという意味で、うれしかったですね」

この成果を踏まえて K 氏は、T 会の 10 周年記念誌の巻頭に次の文章を記した。

「私たちは、自分の生き方、福祉行政のあり方、そして社会のシステムを考えさせられ、個人が生きることと社会との関係を見つめざるを得ません。(中略) 市民社会における「市民」が生まれてきているといえます。これは「公」の体質を変えていく力をもつものであり、介護保険制度や NPO の誕生もこの土台があつてのことと思います。介護保険を活かして構築される新しい福祉に、市民が大きく参加し、介護を家族に閉じ込めることを強いてきた制度と世間とから人びとを開放し、『専門家』の支配からも開放していくことになるでしょう」

20 周年の記念誌では、この文章がその後、T 会のあり方を方向づける指標となつていったことをみてとることができる。つまり、自分で考え、責任をもって行動する「市民」の力を拡大していくことが、T 会の目標となつてきたと理解できる。

T 会は、1999 年に NPO 法人となり、制度発足と同時に介護保険事業に参入した。また 2003 年の支援費制度発足からは、障害福祉サービスにも参入した。現在、T 会が手がける制度事業は 5 種類であるという。それは、「自分たちがやりたいと思うことのために、どの制度なら使えるかな」と考えて選択されていったとのことである。

「訪問介護は介護保険制度が始まって間もなく始めましたし、あと、居宅支援ですか、ケアマネさんたちもうちで経験を積んで勉強した方々が次々資格取っていかれたので、それもやりましようっていうことで、開設しましたね。あと障害のほうは、なかなか障害の方の支援をする団体が少なく、依頼を断れないでやっているうちに、やっぱりそれも障害福祉サービスの制度を使ってやる方向になりましたね。それで、10 年前に小規模デイを、通所事業を始めて宅老所のようにして(中略) この小規模多機能型は、あまり規制がないので、それをやろう、それでそこにまたいろいろとくっつけばいいやっという感じで」

4. 活動・事業の指向性

前節において T 会の活動・事業がどのように展開されてきたのかをみてきた。本節では、T 会の「新たな地域支援事業」への対応を示す前に、この対応が T 会のどのような指向性から導き出されていったのかを示す三つのエピソードをインタビューの中から紹介する

【エピソード 1—制度の弊害】

発足から 10 年後、T 会が、『専門家』の支配からの開放」という目的意識にもとづいて介護保険に参入したことを前述した。しかし、制度発足後、T 会は、思わぬ事態に直面することとなる。

「定例会というのを月 1 回やっていて、最初のころはみんなが定例会に参加して事例を、自分が訪問したときの相手の反応とか話しながら、こんなところをもつとなあと、私こんな対応したん

だけど、これ良かったのかしら、とかね、そういうことを出し合って、とってもいい定例会だったんですね。それが、介護保険が始まって、専門的なかわりをする人が生まれてきて、その中の声のおっかい人が、守秘義務っていうのをね、『もっと尊重しなかったら、だめじゃない。ここでそんな個人の名前を出してやるのは良くない』っていうのをパッと演説したんですね」

K氏はこれに反論したが、このことをきっかけとして、「助け合い活動」に参加する人が定例会から引いてしまったのだという。また20周年記念誌の座談会報告には次の記述がある。

「制度として決まったものがあって、その制度に合わせたことを実行するために『こうあるべき』ってものがどーんと定例会の中にも出てくるようになって、反対に、制度を実行するか、制度を使いながら援助をすることでの悩み、『自分がそういうことをするのがとっても苦しい』みたいなものが出てこなくなってしまった」

【エピソード2—「公平」の考え方】

次は、T会での働き方についてのエピソードである。

「お子さんを二人連れて離婚した方が、うちで働きながら子ども育てたいって方が、子どもさんが2歳と4歳だったんですが、今はもう大学生になるんです。もう、私たち年配者の給料は削ってでもその人には、ちゃんと子育てできるだけの給料を払おうと思って、潤沢ではないですけどもやってきました。もう一人、やっぱり途中で離婚して、子どもの教育費もかかるっていう年代の人も、うちで働いて子育てしてますね。下の子が来年高3かなあ」

このエピソードの意味を理解できる文章が20周年記念誌にある。

「展開する多様な事業は、自分の活動を仕事、収入を得る場と捉えて働く人にも、ボランティア活動のみを自分の働く場と考える人にも、子育て最中で他の事情で時間が十分でない人にも、それぞれ活躍の場を提供してきました。結果、支払われる人件費は経験や年齢、責任の大きさや仕事量に必ずしも見合うものでなく、個々の人たちが抱える背景に合わせて個別であり、同じ仕事をする同僚が全く違う基準の給与で楽しく一緒に働くことを当たり前としてきました。本当に公平であるとはどんなことなのか？ 個々の人たちが日々活動の中から学んできたことでもあります」

【エピソード3—多くて15件】

K氏は、理事会中心にして、T会の多くのメンバーには、「ケアってなんなの？」や「その人が生きていくうえで、何をだいにしたらいいの？」「尊厳ってほんとうはどういうことなの？」ということを、地域に投げかけたり、一緒に考えたり、ということができるような運動体でありたい、という意識が共有されており、そのことが討論会だけでなく、一人ひとりを大切にするケアにつながってきたという。

「ケアマネさんたちが、一人多くて15件、10件ぐらいしかやっていない人もいたりしているのは、そこをだいにしたいという思いが根幹にあって、やっつけ仕事じゃなくてね、じっくり一人ひとりと向き合って、ていねいにおつきあいしたいんだ、っていうのが根本にあって、件数が少ないっていう人も中にはいるんです。小規模デイをやっている部門はまた、地域密着型として、回りの住民の人たちが安心して、何でもいってこられて、ここに来ると気持ちがなごむわあ、という感じでいてくれる、そういう場づくりを続けたい、とかっていうことなんですね。そういう、それぞれの事業所が思い描いているものはだいにしたいと思ってますね」

5. 「新しい地域支援事業」への対応

前節ではT会の指向性を示した。本節では、そうした指向性が「新しい地域支援事業」に対する対応へとつながっていることを、K氏の発言から確認する。

K氏は「困りごとの中身が多岐に渡っているおうちが多いんです。お子さんが精神障害で、親の片方が認知症で、片方の方は病弱でとかって、いろんな複合的に問題を抱えているようなおうちに対して、今は縦割りでこの方は介護保険、この方は障害福祉サービス、ここの橋渡しをするところがあまりにも狭い」と、「包括ケア」の必要は積極的に認めている。しかし問題は、今の構想が、それができるようなものではないことであるという。

「魅力的なところとちょっとどうなんだろうなって思うところがやっぱりあって、私たちの立場から言うと好機というふうにはとても言えなくて……危機かっていうと、どちらかというと考えようによっては危機が大きいかかっていう気がするんですね。つちかかってきた関係づくりとかつながりという点で、どれだけこの新地域支援事業の中で実現できるんだろうかっていうところは、とっても疑問なんですね」

「介護保険が始まる時に私、いろんな人の議論を、全社協にいるとき聞いてて、家事援助と身体介護を分けて当然っていう、そういう声が圧倒的に多かったんですけども、身体介護が専門的なケアで家事援助はその下に置くみたいな感じで、当然値段も違うし、そういうことが、当たり前のように進んでいくことがとてもさびしかったですね。(中略) 上下関係じゃなくて協働し合うっていう、そういうものにしなかったら、包括ケアにならないんじゃないの？ っていうのがずっとあります」

「家事援助が十分にできる人は、その利用者さんを包括的に見る目も持ててるんですよ。この方の身体のケアについて、ここが大事っていうのを、家事援助を通しながらちゃんと見えてる人がいるんです。(中略) もっと病状が進んだりすると、それでは済まなくなるときもあると思うんですけども、多くの今対象とされている要介護2ぐらいまでの方でしたら、おうちに入って

家事をしながら——今家事援助を一緒にするって方向ですよ、利用者さんと一緒に——いっばい気が付くことがあって、あ、この人、ここが不自由なんだなって、じゃあここの手の代わりに私がしてあげればいいんだとかって、どんどん気付いていくわけですよ。それが切り離されて、身体介護の人が専門家で身体だけ見てたら、家事をするときに気が付くその人の能力に気付かないで、専門性だけ主張して、こっちの人がせっかく気付いてるものが活かされなかったり。なんかね、どうも私、そこらへんが……そういうふうに人間を、働き手を分断できるもんだらうかっていうのが昔からあって、なんかこう、うれしくない方向にどんどん行くんですけど」

ただし K 氏は、こうした意見を積極的に主張することはほとんどないという。

「そういう根本的な考え方のところを話題にすると『今それはそっちに置いとけ』っていわれちゃうことが多いのね。それいってたら先に進まないからって。まっ、かたちを整えたいってことなんでしょうね、まずはね」

そして、T 会がやっているコミュニティ喫茶に「B 型」としての補助金が出るのなら、それ受け入れるかもしれないとしつつ、「私たちのやり方が実現し続けられるのであれば、利用はしたいと思いますが、それが無理なんだったら、独自でやりたいと思いますね」という。非常に勇気を出して始めたことが、制度にのせられた途端に変質してしまうという警戒感があるとのことである。「うまいんですよ、厚労省はね。けっこう地域を歩いていて。それを制度にのせてしまう」。

また現在、財政上の問題と人材確保の問題により、T 会自体が存続の危機を抱えており、生活支援の問題に積極的に取り組める状態ではないという。

「財政上のことを『A 型』でクリアしようっていうのは……、お金には困ってるんですけど、私たちがやりたいと思うことをやりながら、財政も立て直したいと思ってるので、これ難しい。でも今やっている介護保険の事業にたくさん無駄もあるんですね。助け合いの感覚でこっちの制度の事業もやってるもんですから、この中のメンバーも専門性の高い人たちいっぱいいるんですけども、根幹に助け合いの、緩やかさがあって、(中略)なかなか個々のメンバーが自分のやりたいように、やれる時間でっていう、そこを踏み出せないところがあって、(中略)そんなような状態なもんですから、今、これからはそれでは多分やれないなって思うので、そこをどう変えようかっていう模索を、この1年やろうと思ってるんですね」。

結論として、K 氏は、T 会の「新しい地域支援事業」への現段階での対応について、「依頼されたのは断らないで、やらざるを得ないかねえ、ぐらいのところで、あまり喜んでやる気はないんです」と、ほぼ「様子見」の状態であるとした。ただし、財政上の問題と人材の確保という課題をめぐり「大きな転換点になるかなっていう気はしてます」とのことである。

6. 事例における方向選択の指標

本章の2から4では、T会のこれまでの経過にかかわってきた条件を、インタビュー、記念誌、ホームページなどを通して再構成した。そして5において、インタビューにおいて述べられた「新しい地域支援事業」への、現段階でのK氏の見解を示した。本節では、これらを素材として、T会の今日の外的・内的条件がどのようなものであるかを確認し、「政治的機会」「目標指向性」「支持者の直接参加」という三つの条件が、T会の今後の方向選択の指標となりうるか否かを考察する。

T会は、会員数や収益の面からは中堅規模の介護系NPOといえる。また、その運営組織や事業活動が適正であり、公益の増進に資するとして、所轄庁の認定を受けた認定NPO法人であり、その活動への社会的評価は高いといえることができる。その「助け合い活動」のあり方は、難病患者や障害者へのケア活動をおこなうなど、早期から多角化しており、またこれと並行して展開されてきた、討論会やコミュニティ喫茶などの活動は、地域啓発とボランティアの育成に効果を発揮し、制度事業と「助け合い活動」との両立を支えてきたといえることができる。またT会は、「助け合い活動」のネットワークにおいて長年、中心的な役割を果たしてきている。こうしたあり方から、同会が「B型」サービスに対応することは十分可能であり、なおかつ「生活支援コーディネーター」を輩出し、地域の「生活支援」の軸になっていくことも可能な団体といえる。

また他方でT会は、財政的、人材的理由から、存亡の危機を抱え、「助け合い活動」のあり方が制度事業の展開にも影響していることについての是正を迫られている。「財政上のことをA型でクリアしようっていうのは、断然お金には困ってるんですけど、そんなふうには考えないので、私たちがやりたいと思うことをやりながら、財政も立て直したいと思ってる。これ難しいですが、でも今やっている、介護保険の事業のたくさん無駄もあるんですね。助け合いの感覚でこっちの制度の事業もやってるもんですから、この中のメンバーも専門性の高い人たちいっぱいいるんですけども、根幹に助け合いの、緩やかさがあって」。この発言には、T会においては、介護保険事業に関しては、クリージのモデルにおける「商業化」を強化する方向もありうることが示唆されている。これらはT会の内的条件である。

しかしT会の主導者であるK氏は、ケアを「身体介護」と「生活支援」に分類し、それぞれの担い手を効率性にのっとなって割り振っていく「新しい地域支援事業」に大きな危機感を抱き、静観することにより、消極的に抵抗の姿勢を示している。このことに大きくかかわっているのはT会の「目標指向性」である。先に示した三つのエピソードは、T会が、地域で出会う他者の生活に「市民」として向き合い、なおかつ、組織運営のあり方においてもこの姿勢を貫こうとしてきたことを示している。つまり、問題とその解決方法を、自分で考え編み出し、「商業化」であろうが「制度化」であろうが、自分たちが目指す実践に使える条件はなんでも使う、そうした行動の

連続こそが、T会の「たたかひの政治」であったといひうる。K氏はいひう。「いろんなどこで行き詰まるわけですよ、ケアの中身がね。これだけしかできないって言うひと、この外側で苦しんでる方たちの手当てができない、そこどうするって言うひのがいつも残っていくわけですよ。そんなに積み残しばかりしてていいんだらうかって言うひのがあつて、私たちの力のできるものを、と思つて、小規模のデイも共生型にしたり宅老所のようにして、ご利用者さんだけの小さなものじゃなくて、もっと門戸を広くしていろんの方が参加してもらつたりとかつて言うひのものに、いつも制度の、まあ真ん中は制度なんですけれども、その周りにいろんな自主サービスみたいなのをくつつけて」。こうした指向性に照らせば、「新しい地域支援事業」のあり方を、T会が、積極的に加担できるものではない、とみることはごく自然なことのように思われる。

では、「政治的機会」という条件は、T会の方向選択にどのようにかかつてゐるであらうか。

T会を主導してきたK氏は、「新しい地域支援事業」に違和を感じ、「助け合ひ活動」のネットワークにおけるこの事業への前向きな対応には距離をとらうとしてゐる。しかし、過去においてK氏は、NPO法や介護保険法に大きな期待を抱き、中間支援団体の活動にも協力してきた。それは、その活動に変革への契機を見出したことによるとみることができひる。ただし今日、いずれの支援勢力も「新しい地域支援事業」すなわち「生活支援の互助化」を積極的に推進する姿勢の中で、K氏の危機感と、現実のT会の危機に応答してゐない。このことからK氏は、「新しい地域支援事業」に、なんらの好機も見出せてゐない。K氏の発言からは、今後T会は、引き続き支援勢力の動向に目配りをしつつ、「支持者の直接参加」の度合ひから、「インボリューション」よりも「制度化」よりも、「商業化」を強めるといひう方向がうかがえるのである。

いひうまでもなく、本研究が示した分析枠組みからは、実際にT会がどのような選択をおこなうかを予測することはできひない。また、T会にとってどのような選択が望ましいのかの考察を導き出すこともできひない。しかし、T会のこれまでの活動と経験とを分析枠組みに照らすならば、「政治的機会」「目標指向性」「支持者の直接参加」といひう条件がこの選択にとって無視しえない判断材料となつてゐるとみることができひる。また、T会が、一定の条件が示されることにより、ある方向へと受動的に誘導されうるような主体なのではなく、自らの選択により状況を切り拓いていく能動的主体であることが、あきらかになつたといひうる。

終章 結論と残された課題

本研究は、「地域包括ケアシステム」構想の一環として打ち出された「生活支援の互助化」と、この制度再編に対応する、「助け合い活動」推進団体からの「助け合い活動を中心とした地域支援事業」の構想の中で、1970年代の草の根的な運動に源流をもつ介護系 NPO が、今後どのような方向を選択していくことになるのか（またそうした方向選択を左右する「指標」が、理論的にみて、いかなるものでありうるのか）を、社会運動論の枠組みを通して考察した。本章では、各章の内容を要約し、考察を通して得られた結論と残された課題を示す。

1. 各章の要約

序章においては、本研究の問題意識と目的、そして、本研究の問題意識にかかわる社会福祉学のこれまでの研究状況をあきらかにし、本研究が採用した分析枠組みの妥当性を検討した。

本研究の問題意識とは、「生活支援の互助化」が「住民による生活支援」の活動を制度化するものであり、そのことが「新地域支援構想」というかたちで「助け合い活動」の中間支援団体によって受け入れられ、活動の主要な担い手となってきた介護系 NPO がこの活動からの撤退を余儀なくされうる事態に注目するものであった。そして、この事態に、介護系 NPO がどのように対処していくことになるのかを考察することを目的とした。

しかし、これまでの社会福祉学の研究においては、「住民による生活支援」を制度的仕組みと接合させて福祉供給に活用していくことへの関心が優勢であり、「助け合い活動」を生み出した住民グループの側の主体的意図や、それがなぜ介護系 NPO の創出へとつながってきたのかについての関心や研究蓄積は十分なものとはいえなかった。そのため本研究は、活動する主体の側の意図や方法を検討するための研究枠組みを社会運動研究の研究蓄積に求め、社会運動の「たたかひの政治」という問題設定と視座の設定をおこなった。そして、社会運動の外的条件と内的条件とを統合的にとらえるサイクル論の分析枠組みを骨格とし、その不十分なところをクリージの「新しい社会運動のレパトリー変化モデル」によって補強することによって、考察と分析を進めることとした。

第1章では、「助け合い活動」がどのような外的条件の中、どのように生み出されていったのかを概観し、この活動が、革新自治体が衰退する1970年代後半、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ことと並行して、主婦の学習サークルにより、自分たちができる変革行動として採用されていったものであることを示した。

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を中心とする行政系団体と住民グループ系団体の両方へと普及していく過程をみた。行政系団体に比べて資源量が少ない住民グループ系団体においては、「助け合い活動」を「有償ボランティア」とすることによりインフォーマルな就労の場としての要素を取り込んだ。そして組織を運動と事業の二重構造とすることにより、安定的な担い手の確保とサービス供給が図られた。また 1980 年代末には、地域福祉推進勢力の中核を担う全社協が「助け合い活動」の中間支援団体となることを通して、行政系団体と住民グループ系団体とを一括する「住民参加型在宅福祉サービス」という枠組みを構築した。

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いいうる新たな中間支援団体が「助け合い活動」を「市民活動」であるとして、新たな担い手の掘り起こしを進め、政策動向との接点となっていくことを示した。またこの過程で住民グループ系団体は、NPO 法制定運動に参加すると同時に、地域のネットワークをつくるなどにより行政からの委託事業を拡大し、事業の専門職化と多角化を進め、介護保険事業に参入する体制を整えていったことを指摘した。

第 4 章では、NPO 法人化して介護保険事業に参入した住民グループ系団体において「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と今日の到達点を示し、介護系 NPO がこの過程の中で、従来の「助け合い活動」とは異なる事業の開発により、運動と事業の安定を図ってきたことを示した。そして、今日の政策動向において、介護系 NPO には、「生活支援コーディネーター」の輩出が期待されていることを指摘した。

第 5 章では、こうした時系列的な変化の過程をサイクル論の分析枠組みと「新しい社会運動のレポトリイ変化モデル」にそって整理し、「助け合い活動」ではこれまで、「政治的機会」「目標指向性」「支持者の直接参加」の三つの条件がその多様性を生み出しており、介護系 NPO もまたこの三つの条件を指標として方向選択をおこなうと結論づけた。

第 6 章では、事例検討によって、「生活支援の互助化」を基調とする介護福祉政策のもとで、介護系 NPO が実際におこなった対応と今後をみすえた方向選択において、上記三つの条件がどのようにかかわったのかを確認した。

2. 結論

序章において示したとおり、本研究の目的は、介護系 NPO がいかなる外的・内的な条件を指標（判断の目印）として、進むべき方向を選択することになるのかを考察することであった、また、考察と分析の視座は、「助け合い活動」の中心を担う住民グループを、「新しい社会運動」と

してとらえ、その方向選択を、主体的な「たたかひの政治」の表現であるとするものであった。

そして、この視座にもとづき、本研究は、社会運動研究の成果であるサイクル論の分析枠組みとクリージの「新しい社会運動のレパトリー変化モデル」を用いて、「助け合い活動」の生成から、その再編が提示されるにいたる経過を分析した。この分析によれば、「助け合い活動」における事業傾向の多様性は、「政治的機会」「目標指向性」「支持者の直接参加」という三つの条件のバリエーションの反映ととらえられるものであり、その方向としては「商業化」「制度化」そして「インボリューション」への回帰が考えられた。

このような分析枠組みに照らせば、今日における「助け合い活動」の再編とは、「助け合い活動」から「商業化」の要素を排除しようとするものであると解釈できる。また、今日の介護系 NPO には、「インボリューション」への回帰か、さらなる「制度化」かの選択が迫られているとも考察しうる。また今日の外的・内的条件の中で、介護系 NPO は、「政治的機会」「目標指向性」「支持者の直接参加」という三つの条件を選択の指標として、今後の方向を定めていくことになる、との仮説的な結論がえられる。

そして、この結論の妥当性を検証するための事例検討においては、実際の介護系 NPO が、今日の外的・内的条件の中で進むべき方向を判断する際に、「政治的機会」「目標指向性」「支持者の直接参加」という三つの条件が指標となりうることが確認できた。

以上のことから、本研究が第5章の6において示した考察と結論、すなわち、「助け合い活動」の再編とは、「政治的機会」「目標指向性」「支持者の直接参加」という三つの条件のバリエーションとしての多様な「助け合い活動」の中から「商業化」の要素を排除し、介護系 NPO に「インボリューション」への回帰、もしくは、さらなる「制度化」の選択を迫るものであるとの考察と、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結論は、おおむね妥当なものであると結論づけたい。

ただし、事例検討においては、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姿勢をもちうることも確認できた。総じて今日の介護系 NPO は、介護保険法の改正を「好機」ととらえるにしても、また「危機」としてとらえるにしても、自らの条件を「指標」にして、進むべき道を選択するよう迫られているという点では共通している。各介護系 NPO にとり、そうした岐路に立たされることは、自らの方向選択の規準を、深く自覚する契機となるに違いない。

3. 残された課題

本稿では、社会運動研究の分析枠組みを通じた考察によって、介護系 NPO の方向選択の指標

となる条件についての結論を導き出した。また事例検討によって、このことが妥当であるといえる手掛かりを得た。しかし、介護系 NPO の設立時期や事業規模、事業内容によって、より多くの方向選択の指標が生じている可能性もある。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と考える。

以上

-
- 1) 安立(1998)以降、介護保険事業を実施する特定非営利活動法人の研究にはこの概念が多く用いられてきた。安立(2005:17)は、「NPO 一般ではなく、介護保険制度という枠組みの中で、組織がどのように生成変化していくのか、ほかの組織との対比や比較のもとで、NPO という組織の特徴や特性を検討してゆく必要があると考え」、この概念を生成したとしている。
 - 2) 厚生労働省の補助金(老人保健健康増進等事業)にもとづいて三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング株式会社が開設している単年度の研究会であり、その趣旨は「平成 24 年度から始まる第 5 期介護保険事業計画の計画期間以降を展望し、地域包括ケアシステムの在り方や地域包括ケアシステムを支えるサービス等について具体的な検討を行う」(地域包括ケア研究会 2010:1)ものであるという。2008 年より 2016 年 3 月までに次のように開設され、五つの報告書を発表している。
 - * 第一期～第二期(2008 年度研究会→2009 年報告・2009 年度研究会→2010 年報告)
「地域包括ケアを支える『システム』と『人材』の観点から具体的な論点に対して提案」
 - * 第三期(2012 年度研究会→2013 年報告)
「システムの基本的な要素として『自助・互助・共助・公助』や『地域包括ケアシステムの構成要素』を『植木鉢の絵』でわかりやすく提示するなど、システムの骨格となる概念整理」
 - * 第四期(2013 年度研究会→2014 年報告)
「医療と介護連携や医療系サービスの重要性も強調」
 - * 第五期(2015 年度研究会→2016 年報告)
「地域包括ケアシステムの構築を進めるために求められる自治体の大きな役割を、『地域マネジメント』の実践として整理し、自治体がその力を十分に発揮し、地域包括ケアシステムの構築に向かうための具体的な提案」なお、全期を通じて研究会の座長は経営学者の田中滋である。同氏は、介護保険創設に向けた政策的取り組みの端緒に位置する「高齢者介護・自立支援システム研究会」の委員、地域包括ケア政策の端緒に位置する「高齢者介護研究会」(2003)の座長代理を務めるなど、高齢者介護をめぐる政策の立案に一貫してかかわってきた。
 - 3) 「NPO」の定義としては、サラモンとアンハイアー(1996=1996:20-25)による①フォーマルな組織であること、②民間であること、③利益を分配しないこと、④自己統治的であること、⑤自発性に基づくこと、という定義が広く採用されている。本稿では、このうち①について、法人格をもつものと狭義に理解し、「特定非営利活動法人」もしくは「社団法人」などの認証を受けた団体を指すこととする。
 - 4) 牧里は、地域福祉の機能概念による研究とは、地域における福祉サービスの提供をテーマとするものであるとし、地域福祉を福祉政策の体系に位置づけようとする研究を構造概念による研究として両者を区別した上で、機能概念による研究をさらに「資源論的アプローチ」と「主体論的アプローチ」とに分けた。
 - 5) 中野はこの区別を M.Bayley の議論によるとしている(中野 1980:43)。
 - 6) 小林(1984:210-211)は、有賀喜左衛門の公私論をもとに、「ある社会システムの内部」を「私」とし、「公」には「システム間の関係」および「行政との関係」の二重の面があるとしている。
 - 7) 安立(2005)は、介護系 NPO を「福祉 NPO」のサブカテゴリーと概念化している。
 - 8) 「運動論」(「新政策論」とも呼ばれる)とは、1960 年代後半に一番ヶ瀬康子・高島進・真田是らが提起した議論である。社会福祉学には伝統的に、政策・制度に関する関心と、「援助技術」という人間行為に関する関心という二つの流れがあり、両者は 1950 年代から長期にわたり、「社会福祉」の本質をめぐる「政策論」と「技術論」の論争というかたちで対立した。これに対し「運動論」は、「現場からの政策変革」という視座の導入により二つの関心が統合可能であるとし、援助実践と社会運動との結合の必要を説いた。もともと援助技術論は「ソーシャル・アクション」という方法論を包含している。政策・制度と人間行為のつながりの様相は、いわば社会福祉学にとって懸案の研

- 究課題であった。また各種の市民運動や学生運動が展開された「政治の季節」という背景もあり、「運動論」は1970年代初頭の社会福祉学に大きな影響を与えた。
- 9) 真田(1968:125)は、社会福祉には、「政策論」が主張するような効果、すなわち「資本主義のもとで富と支配とをわがものとしているごく少数の人びとに有利な効果」と、「社会問題の悲惨な事態が広がり波及することを防ぎ断ち切る」効果との二面性をもつとした。前者が「運動論」が考える「政策効果」であり、後者が「福祉効果」である。
 - 10) 一番ヶ瀬(1998:222)は、ボランティア運動や生活協同組合運動を、制度的福祉に代わる「福祉」の担い手として評価し、「みんながゆるやかにそれぞれの人権を守りあう社会」(1998:189)としての「福祉社会」(1998:257)の実現に結びついていく動きであるとしている。しかし真田(2003:53-54)は、それは「社会福祉運動」の多様化を意味しているとした上で、「自助・互助型」の社会福祉運動は自足型なので、何かに向けて要求し運動するというものではない。またこの型は大きくなっていくことはあるが、助け合いの力が大きくなるのであって、社会に及ぼす影響力・社会を規定する力量(中略)が大きくなるわけではない」との否定的な評価を下している。
 - 11) 田村哲樹(2002)は、オッフエは、福祉国家のオルタナティブとしての制御の仕組みの必要を指摘しているが、仕組みの変更が成果に結びつくには、媒介的な集合的行為主体(アソシエーション)の解釈と予期、対応が重要となるとの考察を示している」と指摘している。
 - 12) そうした行動様式をOffe(1987:65)は、「私的な探究や関わりと、制度的で国家が認める政治の様相との媒介的領域に属する実践」としている。また田村哲樹(2002)によれば、オッフエは、福祉国家のオルタナティブとしての制御の仕組みが必要とされている、と指摘した上で、「構造」が成果へと結びつくには、媒介的な集合的行為主体(アソシエーション)の解釈と予期、対応が重要となるとの考察を示しているとのことである。
 - 13) 集合行動論とは、社会運動を含む集合行動が、どのような心理過程を形成されていくかに関心を置く研究アプローチである。代表的な論者であるBlumer(1969)によれば、社会運動は、緊張(ストレーン)による「不安」「不満」¹³⁾が引き起こす点で、パニックや暴動などの「原初的行動」と共通している。しかし、組織やリーダーや特定の目標をもち、「新しい秩序と新しい生活」へと向かう点で区別されるものである。またスメルサー(Smelser 1967:12-18=1973:15-22)によれば、集合行動は、「構造的ストレーン」によって誘発され、工業製品が段階的な加工処理過程を経て製品として完成していくのと同様の「価値付加」の過程を通して形成されていくものである。
 - 14) この研究アプローチは、1960年代半ばのブラック・パワー、学生運動、女性解放運動、反戦運動の高揚から生み出されたものでもあると指摘されている(長谷川1990:11)。
 - 15) その理論的背景にはオルソン(Olson 1965:2)ら経済学由来の合理的選択理論がある。この理論において個人は「選択的誘因」によって公共的目的のための行為への参加を選択する。
 - 16) クリージの研究の影響を受け、今日のサイクル論は、運動組織の多様性を、一つのサイクルの終了後もさまざまな組織形態をとりつつ、活動家の動員を維持していくという、社会運動の新たなあり方としてとらえている(Tarrow 2011:2012-214)。
 - 17) 山岡義典(堀田・山岡・和田1995)は、「市民活動」という用語の一般化のきっかけは、1984年から実施されたトヨタ財団による「市民活動の記録の作成に関する助成」であったとしている。
 - 18) NPO、ボランティア団体など、公共サービスを担う民間の非営利団体を指す。
 - 19) 政治学の田村哲樹(2009:89-90)によれば、この命題は、「政治」についての二つの異なった概念をはらんでいるという。一つ目は「政治」とは、国家のような「公」的領域における集合的意思決定であり、「私」の問題もまた「公」において決定されるべき、というものである。二つ目は「公」とは固定的領域ではなく、「私」的な領域においても集合的な、その意味で「公」的意思決定があり、それは「政治」と呼べるものである、とするものである。これは、公共的関心事を政治的に構成していくための二つのルートと考えることができる。また、政治学の小野耕二(1998:52-53)は、「新しい社会運動」は、狭義の政治空間の外側においてさまざまな活動を活発化することにより、政策形成メカニズムの「多元化」をもたらし、「必然的にその内部における対抗関係をも変容させていく」のであり、自らの提起する政策的立場を「公的なもの」として実現していくために、多元化の中で登場した新たな政策アクターを媒介として、運動自体が「政治空間に内部化されていく」ことを追求するとしている。
 - 20) 社会運動研究の分野においては、樋口直人・中澤秀雄・水澤弘光(1998)は、1960年代から1990年代にかけての住民運動の隆盛から停滞への変化を、「政治的機会構造」と、それに対応する住民運動の組織戦略の変容の過程ととらえ、NPOなど、伝統的な「住民運動」のカテゴリーに含まれない

組織のあり方を住民運動の組織戦略の類型に組み込んだ。社会運動の変化の「論理」を、「構造」と「戦略」との相互作用としてとらえるこの研究の視座と枠組みは「サイクル」論と近似しているといえることができる。

- 21 本研究が社会福祉学の学位申請のために執筆された論文であるということを、あらためて確認しておきたい。上述のように、本研究は、社会運動研究の成果から分析枠組みを導き出している。それゆえ、一見すると、政治学や社会学の分野に属する研究であるかのように映る恐れがある。しかし本研究の主たる動機は、今日提示されている高齢者ケアの将来構想のもとで生じうる、インフォーマルな福祉活動の混乱と衰退への危惧にもとづいている。またそうした動機に加え、本研究は、社会福祉学における非制度的な福祉活動の研究がはらんでいる「限界」の克服を研究上の焦点としている。より具体的にいえば、本研究に着手したそもそもの発端は、「地域包括ケアシステム」が、地域住民の福祉活動を、あくまで相互扶助の活動であるとし、さらに、このことを計画的に組織化することが可能な資源とみなすことにより、「総動員体制」的なかたちで構想されていることに危機感を覚えたことにある。社会福祉学の従来の視角とは異なる角度から地域住民の福祉活動を分析することにより、この構想の問題点を浮き彫りすることができると考え、社会運動研究の知見に学ぶことにした次第である。
- 22 「助け合い活動」とは、一般的には、制度外のホームヘルパーサービスと理解される。しかし、「助け合い活動」がおこなう生活支援の内容は「ホームヘルプサービス、食事サービス、移動サービス、外出支援、買い物支援、通いの場・交流の場（サロン、居場所、コミュニティカフェ等）、見守り・支援活動、安否確認」（新地域支援構想会議 2014）など多岐にわたっている。
- 23 「シビル・ミニマム」とは、「都市自治体の自主性による都市生活基準」（松下 1971 : 275）であり、行政計画に際して住民／市民の声を反映させ、「市民自治」を目指すとする、新たな行政理念である。
- 24 森川（1999）や渋谷（2011）によれば、「介護人」とは「介護」を普通の主婦労働の延長に位置づけるものであり、この事業は、それまで正規職員化、専門職化に向かってきた「老人家庭奉仕員派遣制度」の到達点を切り崩すものであったという。
- 25 この時期の給食サービスは、特別養護老人ホームなどに調理を委託し、ボランティアが配達する方式である。友愛訪問は主に民生委員・児童委員、町内会、婦人会、老人クラブのほか日本赤十字奉仕団などを担い手としている。
- 26 同会が目指した「小規模多目的施設」とは、公設だが住民の参加協力で運営され、次のような機能をもつものである。「ごく小規模で、医療の充実した特養ホームを基盤に給食、入浴、リハビリ、訪問看護などの在宅ケアサービスを提供するるとともに、地域の老人の生きがい対策の場でもあり、ボランティア活動の拠点ともなる」（志磨 1996）。
- 27 1979年11月16日付け『読売新聞』（朝刊：13面）の記事は、「この会は、すでに活発に活動していた『小金井母親連絡会』が母体で、この中で特に老後問題に関心のある人たちが集まって結成された」と伝えている。
- 28 天野正子（1976）によれば、「草の実会」とは、朝日新聞家庭面の「ひととき」欄への投稿者を中心に、戦争体験と日本の再軍備への危機感とを共有する女性たちの「新しい井戸端会議」として1955年に結成されたサークルであるという。
- 29 朝日新聞社（1972 : 63）によれば、「豊かな老後の為の国民運動同志会」は、厚生省（当時）と全国社会福祉協議会が1970年に開催した「豊かな老後の為の国民会議」の参加者のうち、その内容にあきたりなさを感じた人びとが自然発生的に集まって発足した団体であり、その半数は主婦であったとのことである。
- 30 天野（2005 : 134）によれば、この病院の建設に「草の実会」がかかわっているとのことである。
- 31 奉仕銀行として分類される組織の一つである。
- 32 「ボランティア銀行」は水島照子が1950年にその構想を発表し、1973年に大阪で発足させたボランティア・センターである。また「時間預託」とは1時間の労力を1点として点数貯蓄し、必要なときに労力として引き出せるとしたシステムである。この取り組みは、全国各地に支部を設立することによる大規模なボランティア・ネットワークの構築を目指した。
- 33 「ユー・アイ協会」がそのまま「ホームヘルプ協会」へと移行する案は会員により否決された。
- 34 ただし社会運動研究においても、運動が、他者とのつながりを楽しむ、共同体的要素をもつことは指摘されている（Jasper 1997 : 220）。サークル的なつながりを母体とする共同体的な運動組織であることが、住民グループに共通するあり方であると考えられることもできる。

- 35) 筑豊を拠点に、九州 - 山口の労働者を「表現」でつなげようとした文化運動の機関誌名。
- 36) 横浜市在住のメンバーは「横浜市ホームヘルプ協会」のヘルパーとなり、残りのメンバーで、横浜地区以外の地域での利用希望に対処したという(神奈川県ホームヘルプ協会 and 栗木 1997)。
- 37) 地域の婦人会の連絡組織である。
- 38) 労働法学の大内伸哉(2004)によれば、「有償ボランティア」とは、①労働の対価性、②使用従属関係という二つの点を判断基準として、賃労働とは区別され、特に②の点で「労働者」性が否定される働き方であるという。
- 39) 1カ所1年600万円、2年間継続して助成をおこない、そのあいだにボランティア・センターの拡充を図ることを趣旨とする国庫補助事業。
- 40) 1989年の報告書においては「互助型」とされていたが、1990年より「住民互助型」とされた。また「ワーカーズ・コレクティブ型」も1990年より設けられた。
- 41) 社会学者の安立清史(1998: 53-56)は、内発的な圧力における改革目標を、①社会福祉の普遍化・一般化、②在宅福祉の推進、③福祉供給システムの再編、④新しい公共の立場にたつ社会福祉、⑤総合化の促進、であるとし、これらはおおむね、三浦文夫と岡村重夫の理論から導き出されてきた改革論であり、1970年代から準備されてきた方向が本格的に展開されてきたものであるとした。
- 42) この分類において「ホームヘルパー」は、どちらにも配置可能な職種とされた。
- 43) 三浦文夫は、「ニード充足を誰が担当するか(遂行上の役割=performance)ということ、ニード充足に必要な資源の調達を誰が行うか(資源調達の責任=responsibility)ということ」とは区別されるべきであり(三浦 1982: 46)、サービス供給にあたっては、そのニードに応じた公私の機能(役割)分担を原則とするべきであると主張した(三浦 1987a: 95)。
- 44) 同市の「愛のスープ」事業を担った武蔵野赤十字奉仕団や「シルバー奉仕員制度」などが「協力員」の母体となっている(山本 1982)。
- 45) 「ホームヘルプ協会」と同様、地元の主婦の勉強会が生み出したボランティアな性格の組織であるという(松原 2009; 2011)。
- 46) 福祉公社設立と社協委託とのどちらを選択するかは、資源状況や効率性によって判断されたようである(坂巻 1993)。
- 47) 中央社会福祉審議会、中央児童福祉審議会、身体障害者福祉審議会がそれぞれに設けた企画分科会・企画部会が合同で出した意見書の一つである。
- 48) 土肥(1987b: 26)は、同団体の活動の意義を次のように強調している。「はたして行政はできるのかなと思いますね。(中略)むしろボランティア運動でやったほうが、いい社会ができるのではないかなと思ったりします」。
- 49) 「東京都ホームヘルプ活動者連絡会」東京都家庭奉仕員等派遣事業の採用時研修をきっかけとして発足した、ホームヘルパーの職域的連帯を図る団体である。
- 50) 「あかねグループ」は、灘神戸生協を介護辞職して仙台に移住した発起人を中心に、中高年女性の社会参加としての「仕事づくり」のために結成された団体であり、最初に取り組んだのは「クッキング・サロン」の開設であったという(あかねグループ 1994)。
- 51) ワーカーズ・コレクティブは、佐藤慶幸(1989: 27)により「組合員同士が出資し合い、全員が、労働、運営、経営に参加する『労働者協同組合』と定義されている。
- 52) 法が適用されていない、あるいは適用が不十分な「インフォーマル経済」(ILO 2002)のもとの労働を指す
- 53) ただし社会福祉学において、このような主導に、政策主体によるボランティア活動の抱え込みであり「集権的移譲管理の論理」⁵³⁾をボランティアにまで及ぼすもの(岡本 1985)、行政権力が民間の社会福祉を広範囲に強力でコントロールしている(井岡 1985)、「本来自発的であるべき地域住民のボランティアな諸活動を、行政の主導によって福祉サービスの供給主体として組織化してゆこうとする一見矛盾に満ちた動向」(高野 1993)。「福祉公社は一見して住民参加型の装いを凝らしてはいるが、実際は行政主導による安価な人的資源確保の場」(野口 1990)との批判も示されている。
- 54) 安藤は「尼崎北地域活動グループ ほほえみ」の代表である。
- 55) KHHとは、神奈川ホームヘルプ協会の略称である。
- 56) 「確実に対象者とかかわっていきける」(安藤 1987: 59)ことに価値を置くこうした姿勢について天田(2003: 204)は『その呼びかけ、問いかけによって切り拓かれる、新たなはじまりを聞き届けつつ、それに呼応し応答すること』このことによって市民事業化の担い手たちの責任は達成されてゆくのである。それは既存の『責任』概念とは異なるものである」としている。

-
- 57) 全社協の「平成6年～平成8年住民参加型調査報告」(全社協 1998)では、「住民互助型」の76.3%が土曜日の要望に「全て(ほとんど)対応した」とし、59.2%が日曜・祭日にも対応し、35.6%は早朝・夜間・深夜にも対応している。
- 58) 座長は大森彌であり、委員として、岡本祐三、京極高宣、田中滋、樋口恵子、山口昇らが参加している。
- 59) 全社協は、週5日以上昼食か夕食を配達する場合を「生活援助型」とし、週1回程度しか配食しないサービスを「ふれあい型」として区別している。
- 60) たとえば、川崎市のワーカーズ・コレクティブ「あい・あい」は、市内の生活クラブ生協系団体を中心として「川崎市民参加型福祉協議会」を結成して行政に働きかけ、その要望が1994年に「川崎市生活支援型食事サービスモデル事業」として実現したことを受けて、この事業を受託している(生活クラブ生協ほか 2000)この事業の1997年度の収入は8,691,100円であったとのことである(栗木 1998: 54)。
- 61) たとえば、再び川崎市の例だが、1989年に団地内の地域交流の場を開設した「コスモスの家」は、結成以来行政に助成を要望し続けてきたところ、ようやく1994年に「川崎市ミニ・デイサービス補助事業」の受託を獲得し、年間800万円の助成を獲得したとのことである(渡辺 1997: 26)。
- 62) 富山方式として有名な「このゆびと〜まれ」でも、助成が長年認められなかったが、1998年からは「富山県民間デイサービス育成事業」の委託を引き出している(福祉新聞 2014年6月23日号)。
- 63) 「高齢者保健福祉推進特別事業」の一つと設けられた制度であり、「地域の実情に応じて各種民間団体が行う先導的的事业に対する助成等」を制度目的としている。
- 64) 民間企業助成の詳細は不明だが、1991年に「大阪コミュニティ財団」が発足、1992年に「大同生命厚生事業団」が「サラリーマンボランティア活動助成」「シニアボランティア活動助成」を開始、1994年に「大和証券福祉財団」が「ボランティア助成」を開始、などをあげることができる。
- 65) 運動の発端は、リップナックとスタンプス夫妻による「ネットワーキング」論の研究会である。1994年には『市民公益活動基盤整備に関する調査研究』(奈良まちづくりセンター)が発表され、「シーズ＝市民活動を支える制度をつくる会」が発足していた。
- 66) 「シーズ＝市民活動を支える制度をつくる会」「NPO研究フォーラム」「市民公益活動の基盤整備を考える会」の呼びかけで1995年に発足したネットワーク組織。
- 67) Wonderful Aging Club の略。
- 68) この二つの団体は、阪神・淡路大震災の際には「連合」とともに「市民・連合ボランティアネットワーク」を結成して被災者支援を展開し、さらに、このネットワークを母体として、NPO法制定運動への住民グループ系団体の参加を組織化した(さわやか福祉財団・長寿社会文化協会 1998)。
- 69) アメリカの高齢者当事者団体である。1999年まではAmerican Association of Retired Persons(全米退職者協会)が正式名称であったが、50歳から加入が認められており、この年代の会員が約半数を占めることから、「AARP」を正式名称とした。会員数約3,200万人を擁する、全米一のNPOかつロビイング団体といわれている(溝田 2000)。
- 70) 「市民活動」という用語が普及する直接の契機は、トヨタ財団が1988年に開始した「市民活動助成」であったといわれている。同財団によれば、「住民運動」もしくは「市民運動」としなかったのは、「これらの言葉が帯びた政治的色彩や思い込みを避けようとの配慮からであった」とのことである(トヨタ財団編 2006: 40)。
- 71) 「時間貯蓄」「点数預託」「タイムストック」「タイムダラー」などとして諸団体が個別に実行してきた「時間通貨」をコンピュータネットワークでつなぎ、その流通性を担保することを構想していた。また厚生省は、1992年に三浦文夫を座長として「介護ボランティア等の時間貯蓄制度に関する研究会」を設置し、翌年、「国民の社会福祉に関する活動への参加の促進を図るための措置に関する基本的な指針」によって「会員制、互酬性及び有償性」を「住民参加型在宅福祉サービス」の特色として認め、「住民参加型グループの組織化、市町村及び社会福祉協議会の協力による各団体の連携」に努めることを求めた。同年には、「さわやか福祉財団」が、やはり三浦文夫を座長として「ふれあい切符研究会」を設置しており、二つの動きは連動したものと考えることができる。
- 72) 「住民互助型」団体の新規設立と運営に関する指導・助言にあたるアドバイザー養成研修。
- 73) 「神奈川ホームヘルプ協会」を中心に1991年に地域の「住民参加型在宅福祉サービス団体」8団体によって結成された(神奈川県ホームヘルプ協会 and 栗木 1997)。
- 74) 1998年に、11団体で「ちた在宅ネット」として発足し、1999年に現在の名称に変更した(地域福祉サポートちた NET.)。

- 75) 1990年にホームヘルパーの資格制度が導入されたことから、行政が、家事援助サービスの従事者にはホームヘルパー3級、身体介護従事者は2級の資格取得を後押しした。たとえば川崎市では平成7年から「市民総ホームヘルパー大作戦」が始まり、同市の高齢社会福祉総合センターでは平成9年までに1級課程631人、2級課程789人、3級課程2,762人が修了したとのことである(上之園 1999)。
- 76) 1987年の「社会福祉士及び介護福祉士法」により法定資格化された。
- 77) 宅老所は、1995年頃から急増し、1998年の全国調査では、約600か所が確認されたとのことである。
- 78) 「NPO法人の能力開発と雇用創出に関する調査」と「企業の連携と有償ボランティアの活用についての調査」。
- 79) 堀田力を座長とする「ボランティア活動に対する社会的支援策のあり方に関する調査・研究委員会」の報告書にもとづいて策定されたものである。
- 80) 語源は「seeds(種子)」。マーケティング用語であり、企業がもつ特別な技術や材料を指す。
- 81) 「社協運営型」も2000年には374団体、2003年に447団体と増加している。
- 82) 全体数では、2000年は1912団体、2009年は2073団体と増加してきた。しかし「平成24年度住民参加型調査報告」(全社協 2014)によると、2012年に全社協が把握した団体数は1938団体であり、全体数も減少している。
- 83) 全体数では、2000年は1912団体、2009年は2073団体である。「平成24年度住民参加型調査報告」(前掲)によると、2012年に全社協が把握した団体数は1938団体である。
- 84) 「さわやか福祉財団」の調査(さわやか福祉財団 2003)によれば、2億7,600万円の収入を得る団体もあったという。
- 85) 同調査において「ワーカーズ・コレクティブ」は、介護保険収入60.2%、助け合い活動収入31.5%と報告されているが、サンプル数が少なく参考値扱いとなっている。
- 86) 2005年の介護保険改正では、要支援を1と2とし、それまでの要介護1の中から比較的軽度な者を要支援2に移動させるとする「新予防給付」が創設された。
- 87) 「ふれあい・いきいきサロン」の全国設置数は、1997年には3359カ所であったが、2000年に13174カ所へと急増し、2009年に52633カ所となったと報告されている(全国社会福祉協議会 2012: 4)。
- 88) ただし当時の「地域包括ケアシステム」とは、「地域包括医療ーケア」と概念される、急性期医療を中心としたものであった。連携づくりを主導した山口昇(山口 2008b: 187)は次のように定義している。
- 地域に包括医療を、社会的要因を配慮しつつ継続して実践し、住民が住み慣れた場所で安心して生活できるようにそのQOLの向上をめざすもの
- 包括医療・ケアとは治療(キュア)のみならず保健サービス(健康づくり)、在宅ケア、リハビリテーション、福祉・介護サービスのすべてを包含するもので、施設ケアと在宅ケアとの連携および住民参加のもとに、地域ぐるみの生活・ノーマライゼーションを視野に入れた全人的医療・ケア
- 地域とは単なるAreaではなくCommunityを指す
- 89) 島崎健治(2008: 46)によれば、医療分野における「地域包括ケアシステム」の先駆事例は二つのモデルに類型化できるという。一つは「基幹病院中心型モデル」であり、これは公立みつぎ総合病院のように「地域における基幹の病院が、高次の医療から介護・福祉システムの施設等を保有し、医療・介護・福祉の地域包括ケアシステムを指向・実践している」例を指す。もう一つは「ネットワーク型モデル」であり、これは、多様なイニシアティブ(主治医、地区医師会、急性期病院など)が行政・福祉団体・市民団体などと連携ネットワークを組んでシステムを構築していくものであり、尾道市、市川市、静岡市などでみられるという。
- 90) 「自ら働いて自らの生活を支え、自らの健康は自ら維持するという『自助』を基本として、これを生活のリスクを相互に分散する『共助』が補完し、その上で、自助や共助では対応できない困窮などの状況に対し、所得や生活水準・家庭状況などの受給要件を定めた上で必要な生活保障を行う公的扶助や社会福祉などを『公助』として位置付ける」とした。
- 91) ボランティア活動の組織化経験者を主とするボランティア振興のためのボランティアスタッフ。養成研修を受け、終了後に委嘱されるという。
- 92) 新地域支援構想会議には、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、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

会の13団体が参加し、シルバーサービス振興会がオブザーバー参加した。

- 93) これは「介護保険給付以外の高齢者支援」の業務を担当しているスタッフ・ボランティアの数値であるが、「平成20年度住参調査報告」によれば、「助け合い活動と介護保険事業の両方を行っている場合の担い手の区別」について「別々の者が行っている」とした「住民互助型」は4.6%であったため、団体全体の人数もほぼ同数であると考えた。
- 94) 同論文(15)では、NPOの収入構造は「会費・入会金型」「寄付型」「事業型」「分散型」の四つに分類し、サービス事業の展開を活動の基礎に置く、財政規模の大きいNPOを「事業型」、やはり財政規模は大きい、財源の数が多く、すべての収入を均等的に保持するという特徴を持つNPOを「分散型」とした。なお「事業型」は保健・医療・福祉分野に多く、経常支出、短期借入金最も多いとしている。
- 95) 「居場所」とは、明確な定義があるわけではなく、不特定多数の人びとが自由に集うことのできる空間につけられた呼び名であり、その源流としては、1990年代より登場する「ミニ・デイサービス」や「宅老所」などの制度外の通所サービス、「ふれあい・いきいきサロン」をあげることができる。前述したように「ふれあい・いきいきサロン」は自治会、町内会、民生委員など、「助け合い活動」の主力とは異なる担い手によって担われてきた「居場所」事業であるが、2003年から急増している「コミュニティカフェ」の運営主体の約4割はNPO法人であると報告されている(大分大学福祉科学研究センター2011)。また、2009年にはWACが「コミュニティカフェ全国連絡会」を立ち上げ、さわやか福祉財団が「ふれあいの居場所普及サミット」の開催を始めている。
- 96) 「地域における医療及び介護の総合的な確保を推進するための関係法律の整備等に関する法律」
- 97) 訪問介護の行為類型は、介護保険制度創設時には「家事援助」と「身体介護」に区分され、「家事援助中心型」「身体介護中心型」「複合型」の三つのサービス類型が設けられた。その後2003年の報酬改定時に「家事援助」が「生活援助」へと名称変更され、「複合型」が廃止された。
- 98) 2015年に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2015について」(内閣府2015)にはそうした方向をがすでに示唆されている。
- 99) 「平成24年度住参調査報告」によれば、「助け合い活動と介護保険事業の両方を行っている場合の担い手の区別」をおこなっている住民グループ系団体は10%以下である。
- 100) 田中(2008:42)によれば、「下請け化」とは「行政からの安易な委託の仕事が続けてゆくうちに、次第に活動の大半を行政からの仕事で占めるようになり、その結果、NPOとしての自発性、自由な発想や想像力を失っていく」ことであるという。
- 101) 九州大学人間環境学研究院安立研究室が2001年11月に行ったアンケート調査結果を中心に、訪問調査、聞き取り調査などの結果をもあわせて、介護保険発足後の介護NPOの変化を考察している。
- 102) 日本の社会運動研究においては「政治的機会」を「構造」モデルによってとらえる議論が優勢であると思われる。ただし樋口らは、「政治的機会構造」と「誘因構造」という二つの変数によって分析進めており、「構造」モデルに「シグナル」モデルを取り入れた研究とすることができる。
- 103) 内閣府政策統括官(経済社会システム担当)付参事官(市民活動促進担当)が運営するwebサイトであり、特定非営利活動法人に関するデータベースを公開している。
- 104) 日本財団が運営するwebサイトであり、のコンテンツの一つである「団体情報」において、公益活動団体(任意団体を含む)についてのデータベースを公開している。
- 105) 143団体のうち8団体はその後「社会福祉法人」となり、3団体は「株式会社」、17団体は「任意団体」として存続していた。残る75団体のうち40団体は各地の生活協同組合の「コープくらしの助け合いの会」であるが、合併が多く、同種の団体のその後の経過を明確につかむことはできなかった。ただし1団体は現在、社会福祉法人と社団法人に分かれて活動していることがわかった。また、「住民互助型」では、6団体の終結・合併が確認でき、29団体の現状が不明であった。

1991年3月現在 全社協調ベ	2016年8月現在 筆者調べ						
住民互助型 91	NPO 法人 26	認定 NPO 法人 2	社会福祉 法人 8	株式会社 3	任意団 体 17	終結 6	不明 29
ワーカーズコレクティブ・サー ビス生産協同組合・ワーカーズ コープ 20	NPO 法人 12	認定 NPO 法人 0	社会福祉 法人 0	株式会社 0	任意団 体 3	終結 0	不明 5

- 106) NPO法人への寄附を促すことにより、NPO法人の活動を支援するために税制上の優遇措置として

設けられた制度であり、認定されるには、事業運営の安定性を測る基準と合わせ、「3,000円以上である寄附者の数が、年平均100人以上であること」であることなどの「パブリック・サポート・テスト(PST)」の基準にも適合する必要がある。この基準は、公益性(広く市民から支持を受けている)を担保する基準である。

- 107) 「パブリック・サポート・テスト(PST)に適合」「事業活動において、共益的な活動の占める割合が50%未満」「運営組織及び経理が適切」「事業活動の内容が適切」など、八つの要件を充足していることが、所轄庁の審査により認められている。

※PSTとは、支持者からの寄付収入についての基準。

別添資料 「介護予防・日常生活支援総合事業」の概要

出典：「介護予防・日常生活支援総合事業のガイドライン」（厚生労働省老健局 2015 20-21）

- 要支援者等の多様な生活支援のニーズに対して、総合事業で多様なサービスを提供していくため、市町村は、サービスを類型化し、それに併せた基準や単価等を定めることが必要。そこで、地域における好事例を踏まえ、以下のとおり、多様化するサービスの典型的な例を参考として示す。

①訪問型サービス

※ 市町村はこの例を踏まえて、地域の実情に応じた、サービス内容を検討する。

- 訪問型サービスは、現行の訪問介護に相当するものと、それ以外の多様なサービスからなる。
○ 多様なサービスについては、雇用労働者が行う緩和した基準によるサービスと、住民主体による支援、保健・医療の専門職が短期集中で行うサービス、移動支援を想定。

基準	現行の訪問介護相当	多様なサービス			
サービス種別	①訪問介護	②訪問型サービスA (緩和した基準によるサービス)	③訪問型サービスB (住民主体による支援)	④訪問型サービスC (短期集中予防サービス)	⑤訪問型サービスD (移動支援)
サービス内容	訪問介護員による身体介護、生活援助	生活援助等	住民主体の自主活動として行う生活援助等	保健師等による居宅での相談指導等	移送前後の生活支援
対象者とサービス提供の考え方	○既にサービスを利用しているケースで、サービスの利用の継続が必要なケース ○以下のような訪問介護員によるサービスが必要なケース (例) ・認知機能の低下により日常生活に支障がある症状・行動を伴う者 ・退院直後で状態が変化しやすく、専門的サービスが特に必要な者 等 ※ 状態等を踏まえながら、多様なサービスの利用を促進していくことが重要。	○状態等を踏まえながら、住民主体による支援等「多様なサービス」の利用を促進		・体力の改善に向けた支援が必要なケース ・ADL・IADLの改善に向けた支援が必要なケース ※3～6ヶ月の短期間で行う	訪問型サービスBに準じる
実施方法	事業者指定	事業者指定/委託	補助(助成)	直接実施/委託	
基準	予防給付の基準を基本	人員等を緩和した基準	個人情報の保護等の最低限の基準	内容に応じた独自の基準	
サービス提供者(例)	訪問介護員(訪問介護事業者)	主に雇用労働者	ボランティア主体	保健・医療の専門職(市町村)	

②通所型サービス

※ 市町村はこの例を踏まえて、地域の実情に応じた、サービス内容を検討する。

- 通所型サービスは、現行の通所介護に相当するものと、それ以外の多様なサービスからなる。
○ 多様なサービスについては、雇用労働者が行う緩和した基準によるサービスと、住民主体による支援、保健・医療の専門職により短期集中で行うサービスを想定。

基準	現行の通所介護相当	多様なサービス		
サービス種別	①通所介護	②通所型サービスA (緩和した基準によるサービス)	③通所型サービスB (住民主体による支援)	④通所型サービスC (短期集中予防サービス)
サービス内容	通所介護と同様のサービス 生活機能の向上のための機能訓練	ミニデイサービス 運動・レクリエーション 等	体操、運動等の活動など、自主的な通いの場	生活機能を改善するための運動器の機能向上や栄養改善等のプログラム
対象者とサービス提供の考え方	○既にサービスを利用しており、サービスの利用の継続が必要なケース ○「多様なサービス」の利用が難しいケース ○集中的に生活機能の向上のトレーニングを行うことで改善・維持が見込まれるケース ※ 状態等を踏まえながら、多様なサービスの利用を促進していくことが重要。	○状態等を踏まえながら、住民主体による支援等「多様なサービス」の利用を促進		・ADLやIADLの改善に向けた支援が必要なケース 等 ※3～6ヶ月の短期間で実施
実施方法	事業者指定	事業者指定/委託	補助(助成)	直接実施/委託
基準	予防給付の基準を基本	人員等を緩和した基準	個人情報の保護等の最低限の基準	内容に応じた独自の基準
サービス提供者(例)	通所介護事業者の従事者	主に雇用労働者 + ボランティア	ボランティア主体	保健・医療の専門職(市町村)

③その他の生活支援サービス

- その他の生活支援サービスは、①栄養改善を目的とした配食や、②住民ボランティア等が行う見守り、③訪問型サービス、通所型サービスに準じる自立支援に資する生活支援(訪問型サービス・通所型サービスの一体的提供等)からなる。

文献一覧

- あかねグループ (1994) 『素顔の主演女優たち—あかねグループ 12年』 あかねグループ。
- 上之園佳子 (1999) 「訪問介護教育に関する考察—ホームヘルパー養成研修の介護技術に関する調査分析—」 『人間福祉教育』 2, 145–170.
- Annetts, Jason, Law, Alex, McNeish, Wallace and Mooney, Gerry (2009) *Understanding Social Welfare Movements*. Policy Press at the University of Bristol.
- 朝日新聞社 (1972) 『高齢社会がやってくる』 朝日新聞社.
- 朝倉美江 (2007) 「助け合いを「新しい社会運動」(制度改革)へ」 『福祉の協同研究』 (2), 3–10.
- 朝倉美江, 三本松政之 (2000) 「福祉 NPO 研究の視座」 『立教大学コミュニティ福祉学部紀要』 2(2)
- 安立清史 (1998) 『市民福祉の社会学—高齢化・福祉改革・NPO—』 ハーベスト社.
- 安立清史 (2000) 「地域福祉における市民参加」 平岡公一・三重野卓編 『福祉政策の理論と実際—福祉社会学入門』 東信堂, 89–109.
- 安立清史 (2003) 「高齢者支援と NPO:介護保険のもとでの NPO の展開」 『現代社会学研究』 (九州大学大学院人間環境学研究院) 16, 1–24.
- 安立清史 (2005) 「福祉 NPO 概念の検討と日本への応用—介護系 NPO の全国調査から」 『大原社会問題研究所雑誌』 (554), 15–27.
- 安立清史 (2008a) 『福祉 NPO の社会学』 東京大学出版会.
- 安立清史 (2008b) 「介護 NPO の達成と課題」 上野千鶴子, 大熊由紀子・大沢真理・神野直彦・副田義也編 『ケアその思想と実践 6 ケアを实践するしかけ』 岩波書店, 99–115.
- 天田城介 (2003) 「高齢者福祉サービスの市民事業化における陥穽と可能性(1) —高齢者福祉 NPO の市民動員化をめぐる政治学—」 『社会関係研究』 9, 189–226.
- 天野正子 (1976) 「草の実会」 思想の科学研究会 (Ed.) 『共同研究 集団:サークルの戦後思想史』 平凡社, 269–276.
- 天野正子 (2005) 『「つきあい」の戦後史:サークル・ネットワークの拓く地平』 吉川弘文館.
- 阿部志郎 (1973) 「地域福祉の展開と位置づけ—コミュニティ・ケアをめぐる」 『ジュリスト』 537, 154–158.
- 安藤一夫 (1987) 「有償ボランティアの实践から [なぜ有償なのか]」 『月刊福祉』 70(3), 56–61.
- Blumer, Herbert (1959) *Collective Behavior*. Joseph B. Gittler ed. *Review of Sociology: Analysis of a Decade*, John Wiley, 127–158.
- Blumer, Herbert (1969) *Symbolic Interactionism: Perspective and Method*. Prentice–Hall.
- Bourdieu, Pierre and L Wacquant, Loïc J. D. (1992) *An Invitation to Reflexive Sociology*. University of Chicago Press
- Buechler, Steve M. (2004) *The Strange Career of Strain and Breakdown Theories of Collective Action*.
- Calhoun, Craig ed. (2002) *Social Movements. Dictionary of the Social Sciences*, 449–450.
- Campbell, Creighton J. (1992) *How policies change: the Japanese government and the aging society*, Princeton University Press.
- 地域福祉サポートちた「特定非営利活動法人 地域福祉サポートちた」 (<http://cfsc.sunnyday.jp> 2015.5.10)
- 地域包括ケア研究会 (2009) 「地域包括ケア研究会 報告書 ~今後の検討のための論点整理~」 三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング株式会社. (<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2009/05/dl/h0522-1.pdf>. 2015.6.25)
- 地域包括ケア研究会 (2010) 「地域包括ケア研究会 報告書」 三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング株式会社. (http://www.murc.jp/uploads/2012/07/report_1_55.pdf. 2014.3.12)
- 地域包括ケア研究会 (2013) 「地域包括ケアシステムの構築における今後の検討のための論点(持続可能な介護保険制度及び地域包括ケアシステムのあり方に関する調査研究事業報告書)」 三菱 UFJ リサーチ&コンサ

- ルティング株式会社.(http://www.murc.jp/uploads/2013/04/koukai130423_01.pdf 2014.3.02)
- 地域包括ケア研究会 (2014) 「地域包括ケアシステムを構築するための制度論等に関する調査研究事業報告書」三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング株式会社.
(http://www.murc.jp/uploads/2014/05/koukai_140513_c8.pdf 2014.11.23)
- 地域包括ケア研究会 (2016) 「地域包括ケアシステム構築に向けた制度及びサービスのあり方に関する研究事業報告書 包括ケアシステムと地域マネジメント」三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング株式会社
(http://www.murc.jp/uploads/2016/05/koukai_160518_c1.pdf 2016.6.2)
- Cohen, Jean L. and Arato, Andrew (1992) *Civil Society and Political Theory*. MIT Press.
- Crossley, Nick (2002a) *Making Sense of Social Movements*. Open University Press.(=クロスリー・ニック (2009) 『社会運動とは何か』新泉社)
- Crossley, Nick (2002b) Global Anti-Corporate Struggle: A Preliminary Analysis. *British Journal of Sociology* 53(4), 667-691. (=クロスリー・ニック (2009) 「付章 グローバルな反企業闘争—ひとつの予備的分析—」 『社会運動とは何か』新泉社)
- Della Porta, D. and Diani, Mario. (2000) Social Movements: An Introduction, *Contemporary Sociology*, 29.
- Della Porta, Donatella (2011) Movements, Social. *International Encyclopedia of Political Science*, 8, 2431-2442.
- Diani, Mario (1992) The Concept of Social Movement. *The Sociological Review*, 40, 1-25.
- Diani, Mario (1997) Social Movements and Social Capital: A Network Perspective on Movement Outcomes. *Mobilization, An International Quarterly*: 2(2), 129-147
- 土肥隆一 (1986) 「神戸ライフ・ケア協会の設立から今日までの経過」神戸都市問題研究所編『高齢者福祉の理論と実践 (都市政策論集)』勁草書房, 141-150.
- 土肥隆一 (1987a) 「有償ボランティア活動とその課題」『都市政策』,42-53.
- 土肥隆一 (1987b) 「ボランティア活動の新局面—有償化問題を考える」『月刊福祉』70(3), 12-39.
- Drucker, Peter F. (1990) *Managing the Non-profit Organization*, Harper Collins Publisher (=上田惇生・田代正美訳 (1991) 『非営利組織の経営—原理と実践』ダイヤモンド社)
- Eisinger, Peter K. (1973) The Conditions of Protest Behavior in American Cities. *The American Political Science Review*, 67, 11-28.
- 江上渉 (1990) 「住民参加型在宅福祉とコミュニティ—相互扶助的生活問題処理と意識構造—」『人文学報. 社会福祉学』7, 111-132.
- 江上渉 (1991) 「住民参加型在宅福祉サービス提供活動への参加動機分析—調布市在宅福祉事業団協力会員調査から—」『総合都市研究』42, 97-107.
- Gamson, William. A. and Meyer, D. S. (1996) Framing political opportunity, McAdam Doug, McCarthy. John D. and Zald, Mayer N. eds, *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*, Cambridge University Press, 275-290.
- Geertz, Clifford (1964) *Agricultural Involution: the process of ecological change in Indonesia*, University of California Press. (=2001,池本幸生訳『インボリューション—内に向かう発展』NTT出版)
- Goffman, Erving. (1974) *FrameAnalysis: An Essay on the Organization of Experience*. Harper & Row.
- 後藤礼子 (1992) 「在宅福祉サービスの担い手として」『月刊福祉』75(2), 59.
- グループたすけあい. (1995) 『横浜発 地域福祉のメッセージ』第一書林.
- Habermas, Jürgen (1981) New Social Movements. *Telos* (49), 33-37.
- 長谷川公一 (1985) 「社会運動の政治社会学—資源動員論の意義と課題—」『思想』737, 126-57.
- 長谷川公一 (1990) 「資源動員論と「新しい社会運動」論」『社会運動論の統合をめざして』成文堂.
- 長谷川公一, 町村敬志 (2004) 「序章 社会運動と社会運動の現在」曾良中清司・町村敬志・樋口直人・ほか

編『社会運動という公共空間—理論と方法のフロンティア—』成文堂, 1-24.

早瀬昇 (1994) 「シリーズ ボランティア革命 9—市民公益活動に必要なこと」『月刊福祉』77 (11), 50-53.

Heywood, Andrew (2002) *Politics*. Palgrave Macmillan.

樋口直人・中澤秀雄・水澤弘光 (1998) 「住民運動の組織戦略—政治的機会構造と誘因構造に注目して—」『社会学評論』49, 498-512.

廣瀬まり (2004) 「福祉ネットワークの形成条件 愛知県知多半島を中心とした福祉 NPO のネットワークを事例として」『福祉社会学研究』1, 169-188.

藤松素子 (2012) 「地域福祉をめぐる論点と課題—地域福祉の成立要件とは何か—」『佛教大学社会福祉学部論集』8, 39-56.

藤村正之 (1991) 「互酬的關係性の形成とその内実—住民参加型在宅福祉サービスにおける利用と提供の相互作用過程」『総合都市研究』42, 83-96.

古川孝順 (1992) 『社会福祉供給システムのパラダイム転換』有斐閣.

ひょうごん福祉ネット：神戸の非営利組織による介護保険制度外サービス実態調査委員会 (2010) 「神戸の非営利組織による介護保険制度外サービス実態調査」 (http://sicnpo.jp/imase_masashi/imase-seidogai100710.pdf 2015.8.14)

「年齢や障害の有無を問わない—『共生』の理念、全国に」『福祉新聞』2014年6月23日号 (3)

本郷秀和・荒木剛・松岡佐智・ほか (2011) 「介護系 NPO 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 NPO 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.

堀田力・山岡義典・和田敏明 (1995) 「シリーズボランティア革命 24 鼎談・ボランティア活動推進にむけての社会的支援」『月刊福祉』78(14), 50-59.

堀田力 (1998) 「巻頭言」『さあ、言おう』1月号, 2-3.

堀田力 (2011) 「挑戦—幸福づくり 飛躍する時を迎えた」『さあ、言おう』3月号, 2-3.

堀田力 (2013) 「挑戦—幸福づくり 私たちで軽度者を引き受けよう」『さあ、言おう』9月号, 2-5.

堀田力・服部真治 (2016) 「対談 新地域支援事業の挑戦Ⅱ～助け合いを広める鍵と方策～」『さあ、言おう』5月号, 2-50

一番ヶ瀬康子 (1971) 『現代社会福祉論』時潮社

一番ヶ瀬康子 (1998) 『生活福祉の成立』ドメス出版.

ILO (2002) Resolution Concerning Decent Work and the Informal Economy—Resolution adopted by the 90th session of the International Labour Conference. Also contains the conclusions of the Conference Committee. (http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_norm/—relconf/—reloff/documents/meetingdocument/wcms_080105.pdf 2016.3.12)

井上匡子 (2001) 「現代市民社会論と NPO : 新しい公共性の担い手」『コミュニティ政策研究』(愛知学泉大学) 3, 29-40. (https://gakusen.repo.nii.ac.jp/?action=repository_uri&item_id=25&file_id=18&file_no=1 2015.3.25)

井岡勉 (1985) 「地域福祉における公私関係：社協を中心として」『社会福祉学』26(2), 23-3.

石川治江 (1993) 「住民参加型在宅福祉サービス団体の活動」『月刊福祉』76(13), 42-47.

石田祐 (2008) 「NPO 法人における財源多様性の要因分析—非営利組織の存続性の視点から—」『ノンプロフィット・レビュー』8(2), 49-58

岩崎久美子・中野洋恵 (2002) 『私らしい生きかたを求めて—女性と生涯学習』玉川大学出版部.

Jenkins, Craig J. (1983) Resource Mobilization Theory and the Study of Social Movements. *Annual Review of Sociology* 9(1):527-53.

自治省行政局 (1970) 「コミュニティ(近隣社会)に関する対策要綱(45.8.6)」『地方自治』(275), 92-96.

- 住民参加型在宅福祉サービス団体全国連絡会幹事会（2004）「地域福祉をすすめる市民福祉活動 ～ 住民参加型在宅福祉サービスの新展開に向けて～」
(http://scb43a48fd0a99fa2.jimcontent.com/download/version/1328773839/module/5714362758/name/DD_43261826572620.doc 2016.3.13) .
- 住民参加型在宅福祉サービス団体全国連絡会幹事会（2008）「介護保険改正/自立支援法施行を受けての住民参加型在宅福祉サービスの現状と今後のあり方（意見表明）」
(<http://www.sankagata.net/%E8%B3%87-%E6%96%99/%E6%84%8F%E8%A6%8B%E8%A1%A8%E6%98%8E/>よりダウンロード 2016.3.12)
- 住民参加型在宅福祉サービス団体全国連絡会幹事会（2010）「介護保険制度・報酬の見直しに係る意見書」
(<http://www.sankagata.net/%E8%B3%87-%E6%96%99/%E6%84%8F%E8%A6%8B%E8%A1%A8%E6%98%8E/>よりダウンロード 2016.3.12)
- 住民参加型在宅福祉サービス団体全国連絡会幹事会（2013）「介護保険制度の見直しに係る意見書」
(<http://www.sankagata.net/%E8%B3%87-%E6%96%99/%E6%84%8F%E8%A6%8B%E8%A1%A8%E6%98%8E/>よりダウンロード 2016.3.12)
- 住民参加型在宅福祉サービス団体全国連絡会幹事会（2015）「介護保険制度の見直しに係る意見書」
(<http://www.sankagata.net/%E8%B3%87-%E6%96%99/%E6%84%8F%E8%A6%8B%E8%A1%A8%E6%98%8E/>よりダウンロード 2016.3.12)
- 介護対策検討会（1989）「介護対策検討会報告書」
(<http://www.ipss.go.jp/publication/j/shiryuu/no.13/data/shiryuu/syakaifukushi/392.pdf> 2015.3.25)
- 金谷信子（2012）「介護系 NPO の持続性と多様性：介護保険制度外サービスの実態分析から」『広島国際研究』（広島市立大学）18, 55–70.
(<http://harp.lib.hiroshima-u.ac.jp/hiroshima-cu/file/10949/20121219035720/HJIS18-55.pdf> 2016.4.26)
- 神奈川県ホームヘルプ協会・栗木薫子（1997）『市民ヘルパーの泣き笑い—高齢者が在宅で暮らし続けるために』近代出版.
- 兼間道子（1987）『まごころサービス届けます—民間団体による地域ケアの実践』ミネルヴァ書房.
- Baker, Kendal, L., Dalton, Russell J. and Hildebrandt, Kai（1981）*Germany Transformed: Political Culture and the New Politics*. Harvard University Press.
- 勝田美穂（2006）「市民運動史のなかの「NPO活動」—公共事業をめぐる対立から調和への変容」『法政大学大学院紀要』（60）, 103–119.
- 川島ゆり子（2007）「コミュニティ・ケア概念の変遷—新たなケアの展開に向けて—」『関西学院大学社会学部紀要』103, 73-84.
- 経済企画庁（2000）『国民生活白書—ボランティアが深める好縁』
(<http://www5.cao.go.jp/seikatsu/whitepaper/wp-pl/wp-pl00/hakusho-00-1-51.html> 2016.4.25)
- 児島亜紀子（1998a）「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（Ⅰ）」『長野大学紀要』20（2）, 1-11
- 児島亜紀子（1998b）「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（Ⅱ）」『長野大学紀要』20（3）, 51-59
- 小林良二（1984）「第5章 I 社会福祉における公私関係」社会保障研究所編『社会福祉改革論 I 社会福祉政策の展望』東京大学出版会, 207-227.
- 小林良二（1994）「住民参加型在宅福祉サービスへの参加意識—調布ゆうあい福祉公社を中心として—」『季刊社会保障研究』29（4）312-321.
- 厚生省中央社会福祉審議会（1970）「老人問題に関する総合的諸施策について」
(<http://www.ipss.go.jp/publication/j/shiryuu/no.13/data/shiryuu/syakaifukushi/46.pdf> 2015.3.2)
- 厚生省中央社会福祉審議会（1971）「コミュニティ形成と社会福祉（答申）」
(<http://www.ipss.go.jp/publication/j/shiryuu/no.13/data/shiryuu/syakaifukushi/62.pdf> 2015.3.2)
- 厚生省福祉関係三審議会合同企画分科会（1989）「今後の社会福祉のあり方について（意見具申）—健やかな長寿・福祉社会を実現するための提言—」

(<http://www.ipss.go.jp/publication/j/shiryou/no.13/data/shiryou/syakaifukushi/376.pdf> 2015.3.2)

厚生省中央社会福祉審議会地域福祉専門分科会（1993）「ボランティア活動の中長期的な振興方策について（意見具申）」

(<http://www.ipss.go.jp/publication/j/shiryou/no.13/data/shiryou/syakaifukushi/475.pdf> 2015.3.2)

厚生省告示第 117 号（1993）「国民の社会福祉に関する活動への参加の促進を図るための措置に関する基本的な指針」

厚生労働省（2007）「地域ケア体制の整備に関する基本指針」

(<https://www.jcma.or.jp/images/association/190703vol14.pdf> 2015.3.2)

高齢社会福祉ビジョン懇談会（1994）「21世紀福祉ビジョン～少子・高齢社会に向けて～」

(<http://www.ipss.go.jp/publication/j/shiryou/no.13/data/shiryou/souron/18.pdf> 2015.3.2)

高齢者介護・自立支援システム研究会（1994）「新たな高齢者介護システムの構築を目指して」

(<http://www.ipss.go.jp/publication/j/shiryou/no.13/data/shiryou/syakaifukushi/514.pdf> 2015.3.2)

高齢者介護研究会（2003）「2015年の高齢者介護～高齢者の尊厳を支えるケアの確立に向けて～」

(<http://www.mhlw.go.jp/topics/kaigo/kentou/15kourei/> 2015.3.2)

厚生労働省全国課長会議（2004）「全国高齢者保健福祉・介護保険担当課長会議資料（別紙）介護予防・地域支え合い事業実態調査の結果（概要）」

(<http://www.mhlw.go.jp/topics/kaigo/kaigi/040219/2-3c.html> 2015.3.2)

厚生労働省老健局（2014）「介護予防・日常生活支援総合事業のガイドライン（案）」

(<http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12300000-Roukenkyoku/0000088520.pdf> 2016.4.25)

国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会（1968）「コミュニティ生活の場における人間性の回復」(<http://www.ipss.go.jp/publication/j/shiryou/no.13/data/shiryou/syakaifukushi/32.pdf> 2016.4.25)

Kriesi, Hanspeter (1996) The organizational structure of new social movements in political context, McAdam Doug, McCarthy. John D. and Zald, Mayer N. eds, *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*, Cambridge University Press, 152–184.

Kriesi, Hanspeter, Koopmans, R., Duyvendak, J. W. and Giugni, M. G. (1996) *New Social Movements In Western Europe: A Comparative Analysis*.

河原晶子（2010）「行政と市民・住民組織の接点に関する一試論：市民・住民組織の自律性とはどのようなことか」『立命館産業社会論集』46(1), 47–62.

京極高宣（1984）『市民参加の福祉計画—高齢化社会における在宅福祉サービスのあり方』中央法規出版.

栗木黛子（1998）「川崎市における非営利団体による在宅福祉サービス—麻生食事サービスワーカーズ「あい・あい」の事例」『人間福祉研究』1, 49–70.

高齢社会福祉ビジョン懇談会（1994）「21世紀福祉ビジョン～少子・高齢社会に向けて～」

(<http://www.ipss.go.jp/publication/j/shiryou/no.13/data/shiryou/souron/18.pdf> 2016.3.2)

牧里每治（1984）地域福祉の二つのアプローチ論 阿部志郎, 右田紀久恵, 永田幹夫, 三浦文夫 編『地域福祉教室』有斐閣.

牧里每治（2002）「地域福祉の理念と概念」市川一宏・牧里每治 編『社会福祉士養成テキストブック 11 地域福祉論』ミネルヴァ書房.

松原治郎・似田貝香門編（1976）『住民運動の論理—運動の展開過程・課題と展望』学陽書房

松原日出子（2009）「住民参加型在宅福祉サービス団体の歴史的意義と限界—地域福祉の新しい形を目指して—」『松山大学論集』21(2), 1–39.

松原日出子（2011）『在宅福祉政策と住民参加型サービス団体：横浜市ホームヘルプ協会と調布ゆうあい福祉公社の設立過程』御茶の水書房.

松元一明（2011）「『市民活動』概念の形成：近接概念との関係性と時代背景を中心に」『法政大学大学院紀要』(67), 183–213.

松下典子・間瀬寿夫（2005）「キーパーソンの本音トーク」Web サイト「gurepapy」

(http://homepage2.nifty.com/hito-machi/08support_chita/08key.html 2015.5.20)

Martin, Greg (2001) Social Movements, Welfare and Social Policy: A Critical Analysis. *Critical Social Policy*, 21, 361–383.

McAdam, Doug (1996) Conceptual origins, current problems, future directions, McAdam Doug, McCarthy, John D. and Zald, Mayer N. eds, *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*, Cambridge University Press, 23–40.

McAdam Doug, McCarthy, John D. and Zald, Mayer N. (1996) Introduction: Opportunities, mobilizing structures, and framing processes – toward a synthetic, comparative perspective on social movements. McAdam Doug, McCarthy, John D. and Zald, Mayer N. eds, *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*, Cambridge University Press, 1–20

McAdam, Doug, Tarrow, Sidney. and Tilly, Charles (2001) Dynamics of Contention. Cambridge University Press.

McAdam, Doug (1982) Political Process and the Development of Black Insurgency (1930–1970). The University Of Chicago Press.

McCarthy, John D. and Zald, Mayer N. (1977) Resource Mobilization and Social Movements: A Partial Theory. *American Journal of Sociology* 82(6):1212–1241

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, 117–145.

Melucci, Alberto (1980) The New Social Movements: A Theoretical Approach. *Social Science Information* . 19(2):199–226.

Melucci, Alberto (1989) Nomads of the Present: Social Movements and Individual Needs in Contemporary Society. Temple University Press. (=1997, 山之内靖訳『現在に生きる遊牧民(ノマド)—新しい公共空間の創出に向けて』岩波書店.)

Meyer, David S. and Tarrow, Sidney (1997) A Movement society : Contentious Politics for New Century. *The Social Movement Society: Contentious Politics for a New Century*, Rowman & Littlefield Publishers.:1–28.

Meyer, David S and Minkoff, Debra C. (2004) Conceptualizing Political Opportunity. *Social Forces*, 82(4), 1457-1492

三浦相子 (1980) 「前進のために—ある試みを通して」労働省婦人少年局 (Ed.)『婦人の10年と私たちの活動』労働法令協会, 8–10.

三浦相子 (1982) 「有償ボランティア—ユー・アイ協会の軌跡とこれから—」磯村英一/坂田期雄 (Eds.)『高齢化社会と自治体・地域』ぎょうせい, 321–326.

三浦相子 (1986) 「主婦ボランティアは切望する」『在宅サービスに関する非営利団体情報連絡懇談会報告集』全国社会福祉協議会, 68–71.

三浦文夫・岡村重夫・阿部志郎・稲上毅 (1971) 「コミュニティ・ケアと社会福祉」『季刊社会保障研究』7(3), 14–24.

三浦文夫 (1978a) 「社会福祉サービスの今後の方向 (その1)」『季刊社会保障研究』13 (4), 77–86.

三浦文夫 (1978b) 「社会福祉サービスの今後の方向 (その2)」『季刊社会保障研究』14 (3), 12–25.

三浦文夫 (1982) 「第1章V 社会福祉政策の構成と運営」三浦文夫, 三友雅夫編『講座社会福祉3 社会福祉の政策』有斐閣.

三浦文夫 (1987a) 「福祉資源の調達・配分」『増補 社会福祉政策研究』全国社会福祉協議会.

三浦文夫 (1987b) 「社会福祉におけるニードについて」『増補 社会福祉政策研究』全国社会福祉協議会, 56–74

森川美絵 (1998) 「『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」山脇直司・大沢真理・大森彌・松原隆一郎編『現代日本のパブリック・フィロソフィー』新世社, 396-418 (= (2010) 『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, 346-366

- 森川美絵 (1999) 「在宅介護労働の制度化過程：初期(1970年代～80年代前半)における領域設定と行為者属性の連関をめぐって」『大原社会問題研究所雑誌』486, 23-39
- 森本佳樹 (1995) 「住民参加型在宅福祉サービス供給組織の到達点と課題 (その2) ケアセンターやわらぎの事例を通して」『社会関係研究』1(2), 115-170.
- 森定玲子 (1997) 「社会政策の展開とボランティア活動：T.H.マーシャルをてがかりにして」『大阪大学人間科学部紀要』23, 185-203.
- 道場親信・成元哲(2004) 大畑ほか編『社会運動の社会学』有斐閣.
- 宮本太郎 (2014) 「第一章 地域社会をいかに支えるのか—生活保障の再編と地域包括ケア」宮本太郎編『地域包括ケアと生活保障の再編：新しい「支え合い」システムを創る』明石書店, 15-44.
- 溝田弘美 (2000) 「アメリカの高齢者団体における アドヴォカシー活動の展開 —AARP を中心に—」『政策科学』8, 149-158.
- 村瀬博志 (2008) 「「市民社会」の再編成を捉えるために—〈社会運動の同定問題〉の再考を通して—」『ソシオロギス』32, 114-129.
- 文部省 (1988) 「我が国の文教施策 (昭和 63 年度)」
(http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/hpad198801/ 2016.4.25)
- 内閣府 (1979) 「新経済社会 7 カ年計画 (閣議決定)」
(<http://www.ipss.go.jp/publication/j/shiryuu/no.13/data/shiryuu/souron/8.pdf> 2016.4.25)
- 内閣府 (2010) 「平成 21 年度市民活動団体等基本調査報告書 (特定非営利活動法人の資金調達に関する調査)」(<https://www.npo-homepage.go.jp/uploads/h21kihonchousa-all.pdf> 2015.7.2)
- 内閣府 (2013) 「平成 25 年 特定非営利活動法人に関する実態調査 (NPO 法人実態調査 25 年度版)」
(https://www.npo-homepage.go.jp/uploads/h25_houjin_chousa_all.pdf 2016.4.25)
- 内閣府 HP 「NPO 法人認証数推移 (平成 11 年 9 月～平成 24 年 3 月まで)」(https://www.npo-homepage.go.jp/uploads/b_history.zip. 2016.4.26)
- 内閣府 (2015) 「経済財政運営と改革の基本方針 2015 について」
(http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2015/2015_basicpolicies_ja.pdf 2016.3.2)
- 「内閣府 NPO ホームページ」
(<https://www.npo-homepage.go.jp/> 2016.3.2)
- 中島充洋 (1987) 「変容期のなかのボランティア活動と諸課題」『月刊福祉』70 (3), 40-46.
- 中嶋貴子・馬場英朗 (2012) 「非営利組織の成長性と安定性に関する実証分析 —NPO 法人パネル・データを用いた財務分析から—」『非営利法人研究学会誌』14, 69-79.
(<http://kuir.jm.kansai-u.ac.jp/dspace/bitstream/10112/7794/1/KU-1100-20120800-10.pdf> 2015.11.14)
- 中村義哉 (2009) 「介護保険制度下の住民参加型在宅福祉サービス—地域の「支え合い」の現状と課題」『社会福祉学』49-4, 117-130.
- 中村順子. (1993) 「神戸ライフ・ケア—協会の 10 年(座談会 住民参加型在宅福祉サービスをすすめるために)」『月刊福祉』76(13), 18-41.
- 中野いく子 (1980) 「地域福祉の理論的枠組に関する一考察」『季刊社会保障研究』15(4), 43-51.
- 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.
- 奈良まちづくりセンター (1994) 『市民公益活動基盤整備に関する調査研究』総合研究開発機構.
- 仁平典宏 (2003) 「「ボランティア」とは誰か—参加に関する市民社会論的前提の再検討」『ソシオロギス』147, 93-109.
- 二瓶万代子 (1983) 『寝たきりにならないために—老後を考える』ミネルヴァ書房.
- NPO 活動支援 CANPAN FIELDS 団体情報://fields.canpan.info/organization/ 2016.4.26)
- 日本 NPO センター (2007) 『市民社会想像の 10 年：支援組織の視点から』ぎょうせい.
- 日本経済調査協議会 (1975) 『住民運動と消費者運動—その現代における意義と問題点』日本経済調査協議会.

日本生活協同組合連合会社会保障政策検討委員会 (2014) 『助け合い、支え合う社会へ 社会保障政策検討委員会 最終報告』日本生活協同組合連合会(http://jccu.coop/jccu/data/pdf/announce_140401_01_02.pdf 2016.1.28)

西城戸誠 (2008) 「生活クラブ生協北海道における 社会運動の成果と連帯のゆくえ —動員構造と運動文化の観点から」 『大原社会問題研究所雑誌』 592.

西尾勝 (1974) 「行政過程における対抗運動—住民運動についての一考察—」 『年報政治学』 25, 69–95.

西浦功 (2011) 「日本のホームヘルプ制度の波及に関する予備的研究 —老人家庭奉仕員制度に注目して—」 『人間福祉研究』 (北翔大学) 14, 79–94.

(https://hokusho.repo.nii.ac.jp/?action=repository_uri&item_id=303&file_id=22&file_no=1 2016.4.26)

野口定久 (1987) 「在宅福祉の展開とソーシャルワークの機能」 『月刊福祉』 6, 14–37.

野口定久 (1990) 「「福祉公社」型在宅福祉サービス」河合克義編『これからの在宅福祉サービス』あけび書房, 56–84.

Obershall, Anthony (1973) *Social Conflict and Social Movements*. Pearson Education, Limited.

Obershall, Anthony (1993) *Social Movements: Ideologies, Interests, and Identities*, Transaction Publishers.

Offe, Claus (1985) New Social Movements: Challenging the Boundaries of Institutional Politics, *Social Research*, 52, 817–868.

Offe, Claus (1987) Challenging the Boundaries of Institutional Politics: Social Movements since the 1960s, Charles S. Maier (Eds.). *Changing Boundaries of the Political* 63–106.

大分大学福祉科学研究センター (2011) 『コミュニティカフェの実態に関する調査結果』 (http://www.hwrc.oita-u.ac.jp/publication/file/Text_2011_2.pdf 2016.4.26)

大畑裕嗣(2004) 「モダニティの変容と社会運動。」 曾良中清司, 長谷川公一, 町村敬志, 樋口直人編『社会運動という公共空間—理論と方法のフロンティア』成文堂, 89–156

Olson, Mancur (1965) *The Logic Of Collective Action*. Harvard University Press.

大沢真一郎 (1976) 「サークルの戦後史」 『共同研究 集団：サークルの戦後思想史』思想の科学研究会.

大内伸哉 (2004) 「第 6 章 業務委託契約および NPO での就業に関する労働法上の問題」 『労働政策研究報告書:就業形態の多様化と社会労働政策

—個人業務委託と NPO 就業を中心として—』 12, 184–

195.(<http://www.jil.go.jp/institute/reports/2004/documents/012.pdf> 2013.8.6)

岡村重夫 (1970) 『地域福祉研究』柴田書店.

岡村重夫 (1974) 『地域福祉論』光生館

岡本栄一 (1977) 「住民参加としてのボランティア活動—その 50 年代の課題—」 『月刊福祉』 60(7), 26–32.

岡本栄一 (1985) 「ボランティア問題をめぐる公と私」 『社会福祉学』 26(2), 35–48.

小田切康彦・浅野令子 (2009) 「財務データからみた NPO 法人の収入構造 —滋賀県を例として—」 『同志社政策科学研究』 11(1):15–23 (<https://doors.doshisha.ac.jp/duar/repository/ir/15214/019011010002.pdf> 2015.3.25)

小野耕二 (1998) 「現代における政治の変容：シリーズ「転換期の政治変容」(4)」 『名古屋大學法政論集』 176, 1–66.

小野奈々 (2001) 「福祉コミュニティ事業におけるボランティア動員と下請け化問題—茨城県潮来市の社会福祉協議会を事例として—」 『年報社会学論集』 2001 (22) (1), 138–149.

Putnam, Robert D. (2001) *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. Simon & Schuster. (= (2006) 柴内康文訳『孤独なボウリング—米国コミュニティの崩壊と再生』柏書房

労働政策研究・研修機構 (2006) 「NPO の有給職員とボランティア—その働き方と意識—」 『労働政策研究報告書』

労働政策研究・研修機構 (2007) 「NPO 就労発展への道筋 —人材・財政・法制度から考える」 『労働政策研

究報告書』.

佐伯幸雄・本郷秀和・鬼崎信好 (2010) 「制度外サービスを実施する介護系NPOの6年間の変化—2003年度及び2009年度全国実態調査の比較検討を通じて—」『日本社会福祉学会 第58回秋季大会 自由研究発表』(http://www.jssw.jp/archive/archive/abstract/2010-58/independent-research/H12_1_1.pdf 2015.12.1)

坂巻熙 (1993) 「住民参加型有償在宅福祉サービス具体化のプロセス—東京・墨田区の場合」『淑徳大学研究紀要』27, 71–82.

Salamon, Lester M., and Helmut K. Anheier. (1996) *The Emerging Nonprofit Sector: An Overview*. Manchester University Press.(=サラモン M.・アンハイアー H. K. (1996) 『台頭する非営利セクター—12カ国の規模・構成・制度・資金源の現状と展望』ダイヤモンド社.)

真田是 (1968) 「社会福祉と社会運動」『社会福祉論』有斐閣.

真田是 (2003) 『社会福祉運動とは何か』かもがわ出版.

佐藤慶幸 (1989) 「ワーカーズ・コレクティブの社会的意味」『社会・経済システム』53, 160.

佐藤慶幸 (2002) 『NPOと市民社会—アソシエーション論の可能性』有斐閣.

さわやか福祉財団・長寿社会文化協会 (1998) 『NPOが描く福祉地図—介護保険とこれからの地域社会』ぎょうせい.

さわやか福祉財団 (2003) 『福祉系NPO・互助型団体の比較調査研究—アンケートによる実態調査から—』

さわやか福祉財団 (2002) 『2001年度非営利活動バロメーター計画 NPO・住民互助型組織の定点調査報告書』

三本松政之[研究代表] (2002) 『社会福祉非営利組織の組織原理と運営に関する実態調査』平成11年度～平成13年度科学研究費補助金(基盤研究(C)(2))研究成果報告書

生活クラブ生協, コミュニティクラブ生協, 福祉クラブ生協, 神奈川ネットワーク運動, 神奈川ワーカーズ・コレクティブ連合会 (2000) 『参加型福祉社会を開く—介護保険時代、市民はどこまで主役になれるか』風土社.

渋谷光美 (2013) 「1980年代のホームヘルプ制度の変容に関する一考察」小林宗之, 谷村ひとみ編『戦後日本の老いを問い返す』立命館大学生存学研究センター, 35–53.

志磨陽子 (1996) 「地域密着型草の根組織の基盤安定方策の一つの形—杉並・老後を良くする会の発展過程」『月刊福祉』79(10), 40–44.

島崎謙治 (2008) 「地域連携・地域包括ケアの諸相と本質」片山壽・島崎謙治他編『在宅医療の展望：明日の在宅医療』5, 中央法規出版, 4–59.

市民福祉団体全国協議会 (2014) 『市民参加による生活支援サービスを活用した地域包括ケアを推進する体制の整備に関する調査研究事業報告書』

市民福祉団体全国協議会 (2015) 「地域における住民参加型生活支援サービスの創出および重層的な提供を促進する中間支援組織の強化・普及に関する調査研究事業」

新地域支援構想会議 (2014) 「新地域支援構想」(http://www.shakyo.or.jp/news/chiiki_20140715.pdf 2014.10.25)

白川すみ子 (1991) 「5章 市民グループによる在宅福祉活動」河合克義 (Ed.) 『これからの在宅福祉サービス—住民のためのあるべき姿を求めて』あけび書房.

「市民力を生かすチャンス到来 ぐる—ふ藤 (藤沢市) 総合事業でモデル開始 長年の活動ベースに」(2015.1.1) 『シルバー新報』環境新聞社

社会保障の在り方に関する懇談会 (2006) 「今後の社会保障の在り方について」(<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/syakaihosyou/dai18/18siryou3.html> 2015.3.2)

社会保障審議会介護保険部会 (2010) 「介護保険制度の見直しに関する意見」(<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000000xkzs-att/2r9852000000xl19.pdf> 2016.4.25)

社会保障審議会介護保険部会 (第60回) (2016) 「軽度者への支援のあり方 (参考資料)」

社会保障制度改革国民会議 (2013) 「社会保障制度改革国民会議 報告書—確かな社会保障を将来世代に伝え

るための道筋～」

(<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kokuminkaigi/pdf/houkokusyo.pdf> 2014.3.2)

Smelser, Neil J. (1962) *Theory of Collective Behavior*. Free Press of Glencoe.

Snow, David A., Rochford, Burke E. Jr., Worden, Steven K. and Benford, Robert D. (1986) Frame Alignment Processes, Micromobilization, and Movement Participation, *American Sociological Review* 51(4):464–481.

Snow, David A. and Benford, R. D. (1988) Ideology, Frame Resonance and Participant Mobilization. *From structure to action: comparing social movement research across cultures* :197–217.

Snow, David A., Sarah Soule A. and Kriesi Hanspeter (2004) Mapping The Terrain. Sarah Soule A. and Kriesi Hanspeter eds. *The Blackwell Companion to Social Movements*.:3–16

園本喜代子 (1985) 「神奈川県の有料ホームヘルプ活動の歴史」 『ソーシャルワーク研究』 11(4), 297–302.

杉並・老後を良くする会 (1982) 『おいへの挑戦—わきだすボランティア運動』 ミネルヴァ書房.

杉岡直人 (1984) 「地域福祉活動の参加要因分析」 『北星論集(文)』 22, 71–99.

杉岡直人 (2015) 「地域福祉における「新たな支え合い」が問いかけたもの」 『社会福祉研究』 123, 28–35.

須田木綿子 (2005) 「公的対人サービス領域における行政役割の変化と「NPO」」 『福祉社会学研究』 2, 51–66.

諏訪徹 (1997) 「ボランティア活動、ボランティア団体・NPO 支援の課題～各種調査より～」 『月刊福祉』 79(10), 28-35.

生活サポートグループ ぱれっと (2006) 「事例1 特定非営利活動法人生活サポートグループ ぱれっと (千葉県緑区)」 全国社会福祉協議会地域福祉部・全国ボランティア活動振興センター編 『住民参加型在宅福祉サービス活動実践事例集 助け合いの新しいかたち』 全国社会福祉協議会地域福祉部. 10-14.

高木博史・金子充 (2005) 「ソーシャル・アクション再考—社会福祉運動と新しい社会運動の接続から生まれるもの」 『立正社会福祉研究』 6(2), 1–9.

高橋紘士 (1978) 「社会福祉活動への参加意識の類型分析」 『季刊社会保障研究』 14(1), 18–31.

武川正吾 (1981) 「社会政策と社会計画 -イギリスにおける理念と実際を中心にして-」 『ソシオロギス』 5, 102–121.

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

田村哲樹 (2002) 「クラウド・オフの政治理論—「制御の不可能性」 から 「制御の可能性」 へ」 『日本政治学会年報政治学』 199–214.

田村哲樹 (2009) 『政治理論とフェミニズムの間—国家・社会・家族』 昭和堂.

田中尚輝 (1994) 『高齢化時代のボランティア』 岩波書店.

田中弥生 (2006) 『NPO が自立する日: 行政の下請け化に未来はない』 日本評論社.

田中弥生 (2008) 「日本の NPO セクター政策における評価の意義—市民社会の再構築をめざして—」 『日本評価研究』 8(3), 3–21. (https://www.jstage.jst.go.jp/article/jjoes2001/8/3/8_3_3/_pdf 2015.3.25)

田中弥生・栗田佳代子・粉川一郎 (2008) 「NPO の持続性と課題—財務データベース分析から考える—」 『ノンプロフィット・レビュー』 8(1), 33–48(https://www.jstage.jst.go.jp/article/janpora/8/1/8_1_33/_pdf 2015.3.25)

高野和良 (1993) 「在宅福祉サービスの存立構造—「福祉公社」の現状と課題」 『季刊社会保障研究』 29(2), 155–164.

Tarrow, Sidney G. (1989) *Democracy and Disorder: Protest and Politics in Italy, 1965– 1975*. Oxford University Press.

Tarrow, Sidney G. (1995) "Cycles of Collective Action: Between Moments of Madness and the Repertoire of Contention", M. Traugott (Ed.), *Repertoires and Cycles of Collective Action*..:89–115.

Tarrow, Sidney G. (1998) *Power in movement*, Cambridge University Press. (=2006, 大畑裕嗣訳 『社会運

動の力—集合行為の比較社会学』彩流社)

Tarrow, Sidney G. (2011) *Power in movement (Revised)*, Cambridge University Press.

たすけあい大田はせさんず (2014) 「要支援者へのサービスを地域でどう手当てしていくか—市町村に任される生活支援サービス」 『百日草』 23, 6-7

(<http://hasanz.com/wp/wp-content/uploads/2014/11/2014.7.17-%E7%99%BE%E6%97%A5%E8%8D%891.pdf> 2015.3.25)

Tilly, Charles (1978) *From Mobilization to Revolution*. McGraw-Hill.

Tilly, Charles (1979) Repertoires of Contention in American and Britain. *The Dynamics of Social Movements* 126–55.

Tilly, Charles (1995) *Popular contention in great britain*, Routledge, 1758–1834.

Tilly, Charles (1999) From Interactions to Outcomes in Social Movements. Giugni, Marco, McAdam, Doug and Tilly, Charles eds. *How Social Movements Matter*, 253–70

東京都民生局婦人部 (1972) 『婦人ボランティア援助事業の企画について』

東京ホームヘルプ活動者連絡会 (1992) 『東京のホームヘルパーたち』 筒井書房.

Touraine, Alain (1971) *The Post-Industrial Society: Tomorrow's Social History: Classes, Conflicts and Culture in the Programmed Society*. Random House.

Touraine, Alain (1981) *Voice and the Eye: An Analysis of Social Movements*. Cambridge: Cambridge University Press.

トヨタ財団 30 年史編集室(2006) 『トヨタ財団 30 年史: 昭和 49—平成 16』 トヨタ財団.

坪郷實 (2011) 「第 1 章 新しい公共空間と市民社会の強化の課題」坪郷實, 中村圭編『新しい公共と市民活動・労働運動』 明石書店.

筒井孝子(2012) 「日本の地域包括ケアシステムにおけるサービス提供体制の考え方: 自助・互助・共助の役割分担と生活支援サービスのありかた」 『季刊社会保障研究』 47, 368–381

右田紀久恵 (1986) 「社会福祉における公私論の系譜」 右田紀久恵・松原一郎編『地域福祉講座② 福祉組織の運営と課題』 中央法規出版, 78-79

安田陸男 (1998) 『杉並・老後を良くする会奮戦記』 あけび書房

山口昇 (2008) 「第 8 章 在宅医療と地域包括ケアの展開」 『明日の在宅医療 第 1 巻 在宅医療の展望』 中央法規出版, 165–193.

山口昇 (2012) 「第 2 章 地域包括ケアのスタートと展開」 高橋紘士編『地域包括ケアシステム』 オーム社, 12–37

山本茂夫 (1982) 『新しい老後の創造—武蔵野市福祉公社の挑戦—』 ミネルヴァ書房.

矢澤修次郎 (2003) 『講座社会学 15 社会運動』 東京大学出版会.

横浜市福祉サービス供給組織研究委員会 (1984) 『横浜市福祉サービス供給組織研究委員会報告 (第一分冊) —横浜市在宅福祉サービス協会 (仮称) 最終基本構想—』

Wright, G. H. von. (1971) *Explanation and Understanding*. Cornell University Press. (= (1984) 丸山高司・木岡伸夫訳『説明と理解』 産業図書)

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.

渡辺元 (2008) 「NPO 法の経緯と意義を振り返り、NPO の「いま」と「これから」を考える—法の成立・施行 10 年を経て—」 『21 世紀社会デザイン研究』 7, 29–38.

(http://www.rikkyo.ne.jp/web/z3000268/journalsd/no7/no7_thesis03.pdf 2016.3.25)

渡辺ひろみ (1997) 『主婦たちがつくったミニ・デイサービス—「コスモスの家」 よいとこ一度はおいで』 自治体研究社

全国社会福祉協議会 (1968) 『居宅ねたきり老人実態調査報告』

全国社会福祉協議会 (1979) 『在宅福祉サービスの戦略』

- 全国社会福祉協議会（1986）『在宅サービスに関する非営利団体情報連絡懇談会報告集』
- 全国社会福祉協議会（1987）『住民参加型在宅福祉サービスの展望と課題：住民主体による民間有料（非営利）在宅福祉サービスのあり方に関する研究委員会報告書』
- 全国社会福祉協議会（1991）『平成2年度 住民参加型在宅福祉サービス調査報告書』
- 全国社会福祉協議会（1993a）『住民参加型在宅福祉サービスにおける時間貯蓄・点数預託制のあり方について』
- 全国社会福祉協議会（1993b）「住民参加型在宅福祉サービス活動の担い手の意識調査報告」『平成4年度 住民参加型在宅福祉サービス調査報告書』
- 全国社会福祉協議会・全国ボランティア活動振興センター・ボランティア活動に対する社会的支援策のあり方に関する調査・研究委員会（1995）「「ボランティア活動支援に関する提言」
（<http://www.ipss.go.jp/publication/j/shiryoku/no.13/data/shiryoku/syakaifukushi/530.pdf> 2016.3.2）
- 全国社会福祉協議会（1997）『「住民参加型在宅福祉サービス団体の運営等のあり方に関する調査研究」報告書』』
- 全国社会福祉協議会（1998）『住民参加型在宅福祉サービス団体活動実態調査報告書 平成6年～平成8年度実績』
- 全国社会福祉協議会（2002）『平成11年度 住民参加型在宅福祉サービス団体 活動実態調査報告書』
- 全国社会福祉協議会（2003）『平成14年度 住民参加型在宅福祉サービス団体 活動実態調査報告書』
- 全国社会福祉協議会（2006a）『平成16年度 住民参加型在宅福祉サービス団体 活動実態調査報告書』
- 全国社会福祉協議会（2006b）「多様化し地域に根づく「ふれあい・いきいきサロン」」『Norma』199, 2-4. (<http://www.zcwvc.net/app/download/5798878558/199.pdf?t=1470189208> 2015.1.28)
- 全国社会福祉協議会（2009a）『住民参加型在宅福祉サービス団体の組織類型別の推移（2009年12月末現在）』（<http://www3.shakyo.or.jp/cdvc/jusan/shiryoku/ruikei-suii-H21.pdf> 2013.1.18）
- 全国社会福祉協議会（2009b）『平成20年度 住民参加型在宅福祉サービス団体 活動実態調査報告書』
- 全国社会福祉協議会（2010）「生活支援サービス立ち上げマニュアル5 宅老所」
（http://www.zcwvc.net/app/download/6379313258/%E7%AC%AC5%E5%B7%BB_press.pdf?t=1440751114 2015.1.28）
- 全国社会福祉協議会（2011）『平成22年度 住民参加型在宅福祉サービス団体 活動実態調査報告書』
- 全国社会福祉協議会（2012）「地域福祉の大きな推進力となる「ふれあい・いきいきサロン」の活動」『Norma』258, 2-5. (http://www.zcwvc.net/app/download/6460597889/norma258_1207.pdf?t=1470189208 2015.1.28)
- 全国社会福祉協議会（2014）『平成24年度 住民参加型在宅福祉サービス団体 活動実態調査報告書』
- 全国社会福祉協議会（2015）『住民参加型在宅福祉サービス団体の組織類型別の推移（2015年3月末現在）
（<http://www.sankagata.net/住民参加型在宅福祉サービス-って何？/住民参加型在宅福祉サービス団体の組織類型別の推移.pdf> 2016.1.18）
- 全国社会福祉協議会・松山市社会福祉協議会（2010）『ふれあい・いきいきサロン 要綱・要領集』
（<http://img01.ecgo.jp/usr/matsuyamawel/img/100330195640.pdf> 2016.4.25）