

6章 サード・セクターの領域特定の展開とコミュニティ

清水 洋行

SHIMIZU Hiroyuki

1 本論の課題

本論の目的は、本プロジェクトのテーマである「コミュニティと境界」という視点をふまえつつ、国内における「サード・セクター」⁽¹⁾に関する地域社会学・都市社会学的アプローチの展開を図ることである。サード・セクターは、非政府・非営利の組織・活動群をさし、論理的には社会福祉法人や医療法人、その他の公益法人を含む言葉である。例えば須田(2011)は、介護保険サービスを事例に、対人サービスの民営化に伴う行政役割の拡大と「非営利組織」の変容に関する調査を行っているが、そこで「非営利組織」について国内ではNPO法人に限定する見方を批判し、アメリカのNPOの実態や研究をふまえて公益法人一般と捉えている。本論ではサード・セクターに公益法人とともに協同組合を含めて捉えつつ、1970年代後半以降に叢生されてきた市民活動の展開に着目する⁽²⁾。

地域社会学・都市社会学ではサード・セクターについて、特にローカル・レベルにおける地域住民組織(町内会・自治会)、住民運動、市民活動団体、NPO、新しい社会運動などが主要な考察対象となってきた。本論では、それらにおける主に二つの趨勢をふまえて考察を行う。一つは、2000年の介護保険制度の施行を受けて介護保険サービスに参入した「介護NPO」ないし「福祉NPO」(安立2008)の展開にみられるように、サード・セクター組織の一部で事業化(商業化)や組織規模の拡大が進んだことである。もう一つは、それらが各地域でサービス提供を行うだけでなく、地域的ないし広域的に連携したり連絡会ほかの中間支援組織を設立したりするなどして、ネットワーク化が進展していることである。

これらのサード・セクター組織の変容に関する実践的な課題意識は、①特定の地域・集団での助け合いなどの活動が事業化・大規模化する過程で、それらの活動が備えているコミュニティの特性がどのように保持ないし再編されているのか、②市町村を越えるなどして広域的に展開するサード・セクター組織のネットワーク化は、各地域内や各小地域での活動にどのように関わるのか、という点である。これらに対応する学術的な課題意識は、住民・市民の組織・活動に関して、主に市町村域や生活圏域といった特定の地域内における、インフォーマル性の強い組織・活動を考察対象としてきた地域社会学・都市社会学が、これらの現実についてどのような考察枠組みや分析視点を構築するのかという点である。

本論の作業は以下の通りである。まず、①地域社会学・都市社会学におけるサード・セクター研究の展開を考察する。②そこで提起されたアプローチについて、主にヨーロッパのサード・セクター研究におけるハイブリッド組織論と接合して整理しつつ、ハイブリッド組織論の展開を図る。③それらを考察の枠組みとして用い、2013年度に筆者が参加した

調査研究^③における事例報告について検討を加える。当報告書における考察の中心は、市民活動を起点とし、介護保険サービスや障害者福祉サービス等の実施を通じて事業化や規模の拡大を進めつつ、一方でコミュニティの特性を強く体現する助け合い活動や生活支援サービスなど介護保険外の高齢者福祉サービスを実施している組織である。

2 地域社会学・都市社会学におけるサード・セクター研究

2.1 都市の社会集団論と「コミュニティ」

地域社会学・都市社会学におけるサード・セクター組織に関する研究について、農村社会学から都市社会学へと展開した鈴木榮太郎が、「都市の社会構造」を考察する視点として提示した「五種の都市社会集団」が一つの起点となる（鈴木 1957）。周知の通り鈴木は「都市社会集団」として世帯、職域、学校、生活拡充集団、地区集団をあげ、そのうち「世帯における生活」と「職場または学校における生活」を、その「生活の型」を続けることによって社会の生活が存続しうることから、都市社会学が考察すべき「正常人口の正常生活」としている（鈴木 1957:231）。これに対して、生活拡充集団と地区集団はいずれも「余暇集団」として分類されるが、地区集団は「一定の地域内に居住するもの」として「実質的に強制加入の団体」であり、「実質上、世帯を成員とし、個人を対象としていない」点で、生活拡充集団と区別される（鈴木 1957:235）。

1960年代～1970年代における地域開発政策にもとづく大規模開発によって生じた都市問題に対する住民運動や、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による『コミュニティ生活の場における人間性の回復』およびその後に自治省（現総務省）によって展開されたコミュニティのモデル事業等を契機として^④、「都市社会集団」と「コミュニティ」が結合した都市コミュニティ論が展開されていく。地理的範囲における共同性を意味する都市コミュニティは、当初、地域住民組織の「伝統的」性格を乗り越える市民主義的な文脈で提起されたが、次第にその現実的基盤として既存の地域住民組織が積極的に評価されるようになり現在に至る。

住民運動やその後に展開してきた市民活動団体—鈴木榮太郎のいう「生活拡充集団」—は、都市コミュニティ論において「ボランティア・アソシエーション」(voluntary association)として捉えられ、都市コミュニティの形成をめぐる地域住民組織との関係が論点の一つとなっていく。他方でそれらは社会福祉学・地域福祉学における福祉コミュニティ論と接合していく。福祉コミュニティは、在宅福祉サービスを基盤とし当事者参加の視点を含むなど福祉分野に特定の概念である。本論では、都市コミュニティ論と福祉コミュニティ論との関係について、＜包括的（一般的）—領域特定の＞という関係で区別される一方で、地理的範囲における共同性や住民参加・住民自治への視点を含む点で重なりをもつ点に留意し考察を進める。

2.2 組織の運動性と事業性

(1) 組織間関係として——地域住民組織と住民運動・市民活動との相互作用

地域住民組織と住民運動や市民活動団体との関係について、住民自治や都市コミュニティの形成にむけたそれらの補完的關係や相互作用が論じられてきた。例えば、地域資源の管理を行う町内会と、地域資源の利用主体である市民活動団体、変革主体である住民運動団体らが相互浸透して、地方自治（体）の基盤となることを展望する「生活地自治体」論（中田 1993）や、非定型的な市民活動団体が都市コミュニティの形成につながる条件として定型的な地域住民組織とのネットワーク形成の提起（奥田ほか 1982）などがある。

1998年の特定非営利活動促進法の施行後では、施行以前と同様に地域住民組織とNPOとの「協働」を通じてNPOが「地域の共通課題」や住民自治へと位置付けることが展望されるとともに、市民活動のいわば定型化をふまえて、NPOの有する専門性が地域住民組織に与える効果が展望されている（山崎丈夫 2003）。

これら地域住民組織と市民活動・NPOとの関係は、単に地域社会におけるサード・セクター組織どうしの水平的なネットワークではなく、町内会体制ともいわれるような地域社会の資源配分に関わる制度に強く構造化された地域住民組織と、新たに展開してきたサード・セクター組織との垂直的なネットワークという位相をもつ点に留意する必要がある。

(2) 組織内的過程の複合性として

上記は新たな活動とその存続基盤との関係を、組織と組織との関係すなわち組織連関として捉えるものであるが、これらの関係を組織内の複合性として捉えることもできる。似田貝香門らの住民運動研究では、地域住民組織等の日常的な性格の強い組織を母体として展開された住民運動において、その運動性が強くなることによって住民運動の中核的集団が日常組織から離脱して新たな組織を形成する過程が指摘されている（似田貝 1976）。これらの組織内の運動性とその基盤について佐藤慶幸は、東京都内の生活クラブ生協を対象とする調査研究にもとづき組織内における運動性と事業性との対抗的相補的關係として捉える視点を提起した（佐藤 1988）。

介護保険制度の施行後では、安立（2008）が、アドボカシー機能とサービス提供機能の比重（バランス）にもとづき「福祉NPO」の類型を提示している。「福祉NPO」は、一方ではサービス提供機能を有しない社会運動と対置され、他方ではサービス提供機能に特化した「介護NPO」とも対置されつつ、介護保険制度の枠を越えた助け合い活動も行う複合的な組織として提示されている。そこで複合性を担保するうえで必要な要件として利用者・当事者の参加があげられ⁶⁾、同時にその実現を阻む要因として制度設計の問題を指摘している。

2.3 地方自治体と社会集団との関係——ローカルの統治性へ

サード・セクター組織が上述したアドボカシー機能を果たすなどして地方自治体の行財政の配分状況を変えていく動きに注目するアプローチがある（似田貝・蓮見 1993 ほか）。それは地方自治体が公共政策を展開する過程でどのような団体を対象に行財政を配分しているのか、他方で住民諸階層がそれぞれの欲求を実現するためにどのような団体を組織化し公共政策の受益団体となっているのかを焦点化するものである。このアプローチにもとづく調査は、特定非営利活動促進法の施行前に実施されたが、市民活動団体は、生産・産業関連の団体と比べると弱いながらも、特に福祉領域において一定のコーポラティズム的な構造化が進んでいることが指摘された（清水 1993）。

上述の視点は、今日概念ではローカル・ガバナンスをめぐる視点に位置づけられる。周知の通り「ガバナンス」とは、行政を含む社会の多様な諸主体・諸機関による統治状況をさす。ローカル・ガバナンスについて、行政学ほかをバックボーンとするサード・セクター研究において、イギリスのブレアらの労働党政権下における地域戦略パートナーシップ（Local strategic partnership）の事例が盛んに取り上げられてきた（吉田 2005、塚本ほか 2007、金川 2008、山本 2009、ほか）。地域戦略パートナーシップとは、2000年の地方自治法改正によって各自治体に義務づけられた「コミュニティ戦略」の策定や評価を行うために、自治体、NHS（国営病院）、警察、企業、市民らとともにサード・セクター組織が参加して設置される会議である。

本論の展開において、社会政策学の視点から地域戦略パートナーシップを考察している山本（2009）について二つの点が着目される。一つはガバナンスの重層性の提起である。山本は、国連や EU など国家を越えるレベルから近隣レベルまでを含む「多層型ガバナンス」を念頭におきつつ、「地方の安定した福祉社会行政を進めるために」必要とされる「ガバナンスの分離・融合モデル」を提示する。「分離」とは、国—広域自治体—基礎自治体—近隣地域に対応する各レベルでのガバナンスがそれぞれ独自に作用することをさす。そのなかで基礎自治体における政策形成と実施が重視されている。「融合」とは、地域間格差の是正とサービス開発というナショナル・ミニマムをめざして、各ガバナンスが政策ネットワークを形成し、相互に調整連携することをさす。そこでは特に、基礎自治体と近隣レベルにおける自治体と住民を中心とする地域の諸主体の対等な関係によるガバナンスである「コー・ガバナンス」が重視される。

もう一つは、基礎自治体におけるガバナンスについて、イギリスの地域戦略パートナーシップとの対比において、国内の地域福祉計画が指定されている点である。地域戦略パートナーシップは、防犯、医療保健福祉、教育、まちづくりなど領域特定のサブ・スキームで構成される包括的（一般的）スキームである。地域福祉計画は福祉という領域特定のスキームにあたる。ここでガバナンスの多層性・重層性について、圏域のく広さ—狭さ

ととともに、政策領域の〈包括性（一般性）－特定性〉を捉える視点が求められる。すなわち、領域特定のガバナンスと、多様な政策領域を横断する包括的（一般的）なガバナンスとを区別した上で、領域特定のガバナンスから包括的なローカル・ガバナンスへと向かう過程を考察することが新たな焦点としてうかんでくる。

3 ハイブリッド組織論とその展開

3.1 ハイブリッド組織における「コミュニティ」

2節では、サード・セクター組織（都市の社会集団）と「コミュニティ」との関係、サード・セクター組織の複合性、組織間のネットワーク、サード・セクター組織とガバナンスとの関係をめぐる考察を行ってきたが、これらの視点を連動的に捉えるため、サード・セクター組織の特質をハイブリッド性とするエバースらの視点^⑥をみる。ハイブリッド性とは、公式的・非営利的領域である政府、公式的・営利的領域である市場、そして非公式的・非営利的領域であるコミュニティの各社会領域の媒介領域としてサード・セクターを捉え、そのエージェントとしてサード・セクター組織を措定する視点である。2節でみてきた国内のサード・セクター研究における、組織の複合性－運動性と事業性、アドボカシー機能とサービス提供機能などに関する視点はここに接合される。

国内のサード・セクター研究についてハイブリッド組織論がもつ示唆的な点は、サード・セクター組織を単純にコミュニティのエージェントとして捉えるものではない点である。これは同時に、行政の委託事業を行うサード・セクター組織をまるごと行政のエージェントとして捉えたり、介護保険のような準市場に参入した組織をまるごと企業と同型化したものとして捉えたりする素朴な見方を排除し、事業化したサード・セクター組織について組織の複合性の一部としてコミュニティの特性が保持されうることに視点を向かわせる。

ここでの焦点の一つは、これまで対抗的相補的な関係として捉えられてきた組織内の諸特性の間の媒介過程・調整過程の考察である^⑦。藤井ら（2013）は、上述したエバースに依拠しつつそれらの諸特性の間の「肯定的媒介」の条件として、①多元的目標、②組織活動に関わる多様な利害集団（マルチステークホルダー）の組織の意思決定過程への参加、③多元的経済との関わりをあげ、そこでコミュニティとの関わりを重視している。例えば①では「コミュニティの奉仕」、②では職員、ボランティア、当事者らの参加、③ではソーシャルキャピタルの活用・構築である。

3.2 「コミュニティ」の顕在化条件としてのガバナンスと組織連関

2節でみてきたガバナンスや組織連関（ネットワーク）は、サード・セクター組織が内包するコミュニティの特性を顕在化させる条件として措定される。

(1) ローカル・ガバナンスの条件としての制度的スキーム

サード・セクター組織におけるコミュニティの特性を顕在化あるいは潜在化させる条件の一つは、ローカル・ガバナンスおよびその条件としての制度的スキームである。2節の考察のなかで地域戦略パートナーシップなど、ローカル・ガバナンスに関する視点をここに位置づけることができる。労働党政権下における地域戦略パートナーシップは、地域の意思決定過程にサード・セクター組織を参加させるものであるが、それがサード・セクター組織について行政や企業ではアクセスが困難な小地域や条件不利な小集団のアドボカシー機能など特有の役割を認めた制度設計である点が重要である。その考え方は、政府とナショナルなボランティア・セクターとの間で、互いの異なる役割を確認した協定であるコンパクトに現れている。

この状況は2010年の政権交代後、大きく転換した。地方主権やコミュニティへの権限委譲へという流れのなかで地域戦略パートナーシップの設置は地方自治体の裁量となった。また、サード・セクター組織について地域の意思決定過程への参加主体としての位相は退き、サービス評価や財務評価の対象としての位置づけが前面に移行した。この変化に伴い、地域においてサービス提供機能とともにアドボカシー機能を担うなどハイブリッド性の強い中規模サード・セクター組織は、アドボカシー機能を顕在化させる制度スキームを失い、より効率的・効果的なサービス提供機能の顕在化を求められるようになった。しかしそれは、大規模サード・セクター組織や企業と比べて十分な資源を有しない中規模サード・セクター組織には困難な要請であり、サード・セクターは競争力のある大規模組織と、公的費用をあまり必要としない小さなボランティア組織への分極化が促進していると考えられる⁽⁸⁾。

(2) サード・セクターにおける中間支援組織——「一般型」と「領域特定型」

組織連関は多様であるが、本論では中間支援組織がサード・セクター組織におけるコミュニティの特性の保持に果たす役割に着目する。南オーストラリア州の配食サービス団体では、本部－支部型の組織連関において、政府の規制への対応や効率的な経営を図る本部とコミュニティを志向する支部と間で、緊張関係を孕みつつ、本部が公的セクターや市場セクターとの媒介機能を引き受けることで、支部でコミュニティの特性が維持されている(清水 2009)。吉田(2004)は、中間支援組織について、サード・セクター組織と助成財団との仲介機能を果たす *Intermediary*、人材育成・マネジメント支援、情報提供等といった組織経営支援を果たす *Management support organization*、非営利組織のネットワーク化やアドボカシー活動・政策提言を行う制度整備をめざす *Infrastructure organization* の三つをあげているが、この分類をふまえると上述の配食サービス団体の例は、本部が支部に対して主に *Infrastructure organization* として機能しているといえる。

吉田は、また、中間支援組織について、特定地域や特定サービスで必要とされる「相当の専門的知識・技能」や「活動の経験を積まないことには得られないノウハウ」などを、先駆的組織が「後発的組織」に提供するタイプを「活動特化型」としているが、上記の例は「活動特化型」にあたる。本論では、4 節で考察を加える報告書で用いた「領域特定型」という言葉を「一般型」と対置しつつ用いる。国内における領域特定型中間支援組織として、食事サービス（配食サービス、会食会等）分野において全国を対象とする一般社団法人 全国老人給食会（全老協）、仙台市内の団体による食事サービスネットワーク・みやぎ等が、佐賀県内の宅老所の中間支援組織として佐賀県宅老所連絡会、タイムストック制を用いた助け合い活動の全国的な中間支援組織として特定非営利活動法人 日本ケアシステム協会などがある（認定特定非営利活動法人 市民福祉団体全国協議会 2014）。

さらに吉田は中間支援組織と支援施設との関係について、自治体が設立した支援施設を中間支援組織が委託事業や指定管理等として運営する「公設民営型」について、NPO や中間支援組織が経済的資源や正当性を確保したり組織学習の機会を得たりするうえで一定の機能を果たしてきたことを指摘している。国内の領域特定型中間支援組織は、一般型中間支援組織とは異なり、ほとんどが公的な位置づけを持たず、いわゆる「民設民営」型として展開しており、政策的にも学術的にもほとんど認識されてこなかったといえる⁹⁾。

4 事例の考察

本節では、2013 年度に厚生労働省の老人保健健康増進事業国庫補助事業として実施された調査研究の成果について考察を加える。当調査研究の目的は政策推進や事業促進の実践的な方法の開発にあるため、その研究成果報告書では事例の持つ学術的な含意については十分に表わされていない。そこで本節では当報告書で取り上げているサード・セクター組織の事例について、前節までの分析視点にもとづく考察を加えることとする。なお、紙幅の関係から大幅に省略している箇所もあるため、事例の詳細については報告書（認定特定非営利活動法人 市民福祉団体全国協議会 2014）を参照されたい。

4.1 <利用者－提供者>の境界を越える

(1) 状況に応じた役割の現れとしての<利用者－提供者>の循環

高崎市内にある認定特定非営利活動法人 じゃんけんぽんの居場所事業「近隣大家族」では、活動の担い手としての役割と受け手としての役割が状況に応じて表出する。当団体は 1998 年の宅老所の開設から始まり、翌年 1999 年に NPO 法人となり、2012 年に群馬県初の認定特定非営利法人となる。2000 年の介護保険制度の施行とともにグループホームを開所し、調査時点において、認知症グループホーム 3 か所、認知症デイサービス、小規模多機能型居宅介護 2 か所、居宅支援事業所といった介護保険事業を展開している。居場所

事業は、福祉移送、配食サービス、子どもの健全育成ほかとともに介護保険外の事業（自治体からの補助事業等を含む）の一つに位置づけられる。2012年度の収入は約3億円、そのうち介護保険事業による収入が約3分の2である。

「近隣大家族」は生協の店舗として用いられていた建物で実施されている。そこでは、住民が好きなときに来て、好きなかたちで過ごすことができる。井上謙一理事長が「ディズニーランドと原っぱ」と表現するように、住民が当居場所に通うきっかけとなる企画と、そこで集まった人たちによる自主的な活動・交流に任せる時間とのバランスを保つことが重視されている。作品発表や手作り品バザー、囲碁将棋、マージャン教室など多様な活動が生まれているが、そこでは居場所の利用者が、ときに活動の担い手としても現れることになる。居場所に通うようになった高齢者がニット帽を編み始めことが広がり、仕上がった帽子を癌治療を行っている病院に寄贈するようになったという、利用者としての参加から社会的活動の担い手としての役割が生まれた事例もある。

経営面からみると当事業は収益を生み出すものではない。そのため専任のスタッフはなく、隣室で仕事をする間接部門の職員らが居場所の状況を見守り、必要に応じて居場所の利用者同士の仲介や福祉・介護の情報提供を行ったり、他のサービスにつないだりしている。居場所事業の物理的空間の維持と職員を雇用できる経営的な条件は、介護保険事業が生み出している。「近隣大家族」という一つのコミュニティ空間は、組織ガバナンスによって準市場での諸事業と境界づけられることで成立している。

(2) 会員制を介した<利用者－提供者>の循環

静岡市葵区で活動している特定非営利活動法人 活き生きネットワークでは、上述したような担い手と利用者との相互転換が会員制を介して行われている。当団体は1983年に「静岡働く母の会」として設立され、組織の改編を経て、1999年にNPO法人となり現在に至っている。2011年度の収入約2.6億円のうち、介護保険事業からの収入は全体の約3割に留まる。障害者自立支援事業が約23%、助け合いが約17%、行政からの委託事業の合計が約7%であり、多様な収入源をもつことで財政面でのリスクを分散する強みをもつ。

多様な事業の実施は当団体のルーツに一因がある。設立者の女性2名が母子家庭であったことから、「就労」と「保育」を活動の軸とし、団体の設立当初から多様なサービスを実施してきた。現在では次のような状況である。介護保険事業として、居宅介護支援、訪問介護のほか、事務所施設とは別の木造2階建ての古い民家を用いた「いきいきディサービス喜楽庭」（高齢者認知症対応型通所介護と高齢者一般通所介護）を実施している。当施設では他に障がい者（成人）の生活介護が実施されたり、託児ルームが開設されたりするなど、高齢者・障がい者・乳幼児らが交流する空間ともなっている。さらにここで年2回のフリーマーケットが開催され、地域住民との交流の場ともなる。別施設では、知的障害児・重症心身障害児を対象とする放課後等ディサービスほかが実施されている

助け合い事業は「本事業」として位置づけられ、介護・家事支援、家のリフォーム事業（バリアフリー工事など）、清掃作業（業務受託を含む）、除草作業ほかが行われている。これらの他に、子育て支援事業として上述の託児ルームのほか、ベビーシッター派遣事業、仕事と育児の両立を支援するために病児期の子どもの世話をする「静岡市緊急サポートセンター」（静岡市からの委託事業）ほかを実施している。

このような多様な事業展開は、多様な人々の利用と多様な人々の参加を可能としている。当団体は当初よりサービスを会員同士の相互扶助として位置づけており、2013年3月現在、サービスの利用者やその家族からなる「ドリーム会員」が333名、職員やボランティアがなる「ワーカー会員」が142名である。これらの会員についてニーズと活動とをマッチングすることによって、利用者から担い手への転換が生まれている。例えば、障害者支援事業の利用者である障がい児や利用者の親（ドリーム会員）が、高齢者支援サービスの担い手（ワーカー会員）になるという具合である。

このようなコーディネートが可能とする背景に組織の文化をつなぐ取り組みがある。理事会や「いきいき研修会」は、いずれも月に1回開催され定期的に各事業部の責任者や担当者が顔を合わせる場であるが、そこで業務に関する情報交換とともに、市民の相互扶助という組織理念（ミッション）の共有が図られている。また、クリスマス会、忘年会、町内会の祭には各事業所のスタッフや利用者が参加し、多岐化した事業の枠を越えて会員どうしが親睦を深め一体感や帰属意識を強める機能を有している。

4.2 組織の境界を越える—領域特定のな構造化とその機能

(1) ゆるやかな連絡会

食事サービスネットワーク・みやぎは、仙台市における先駆的な食事サービス活動団体である特定非営利活動法人 あかねグループと特定非営利活動法人 グループゆうを中心に、1996年に発足した。現在は、仙台市内で活動する8つの食事サービス団体が参加している。事務局は構成団体による持ち回りである。

毎月、定例会を開催し、調理や配達のスクリル（やり方）に関する情報交換や委託に関する市の対応などに関する情報共有を行っている。「食ネットお弁当交流会」では、各団体が日頃配達しているお弁当を持ち寄って全員で試食を行い、栄養バランス、材料費、調理や配達の方法など多面的な視点から相互点検を行っている。これは、各団体のサービスの質の向上とともに、市内各地で独自に展開してきたサービスの一定の標準化につながる取り組みといえる。

これらの日頃の団体同士の交流を通じたサービス提供のスキルや活動理念（ミッション）の共有は緊急時の支援を可能とした。沿岸に近い若林区で活動するあかねグループでは、2011年3月11日に発生した東日本大震災で天井のクーラーが抜け落ちるなどして厨房が使用できなくなったが、改修工事中、十数キロ離れた内陸部の他区にある団体の厨房を借

り、そこまであかねグループのボランティアが通いながら調理し、若林区ほかでの配食サービスが続けられた。これは緊急時においても市の委託事業の実施が継続されたことを意味する。

(2) 領域特定のコーポラティズム的展開

領域特定型中間支援組織について、より組織化されている形態が佐賀県宅老所連絡会である。県内の76団体、100事業所が登録している。設立の中心となり、現在事務局を担当している団体が認定特定非営利活動法人 たすけあい佐賀である。当団体は1994年に市民参加のたすけあい組織「ふくし生協佐賀準備会」として発足し、1999年に特定非営利活動法人 たすけあい佐賀となり、2013年に認定特定非営利活動法人となって現在に至る。当団体は、県内7か所の宅老所の運営のほか、高齢者介護・福祉、子育て支援、障害者支援事業を実施し、2012年度の収入は約3.3億円である。

宅老所連絡会は、県内を四つのブロックに分け、研修や連絡会を通して情報を共有している。注目されるのは、独自の認定制度を有している点である。各事業所の自己評価と他の事業所からの訪問調査員による外部調査を通じて評価を行い、規準を充たしている事業所を「認定宅老所」として認定している。これは、サービスの質の向上・保証や県域でのサービスの標準化を進める取り組みである。

また、もともと市民活動として始まった宅老所を県の事業として位置づけるというインフラストラクチャー型の中間支援を果たしている。県の事業名は「地域共生ステーション（宅老所・ぬくもいホーム）推進事業」で、開設費用として宅老所（高齢者のみ入所可）については400万円、ぬくもいホーム（高齢者、障がい者以外も入所可）については500万円という支援や、新しい施設の開設支援として「地域共生ステーション開設支援アドバイザー業」が制度化されている。そこでは「国の制度外の独自の事業を少なくとも一つは行う」という、市民活動の特性を担保するための条件をつけている。

このような当連絡会と県との密接な関係は、領域特定のコーポラティズム的な組織化ともいえよう。

4.3 地域の境界を越える——広域的な中間支援組織による地域のエンパワーメント

(1) 地域での生活支援サービスの創出

東京都八王子市の特定非営利活動法人 長寿社会を考える会は、1987年に主婦3名ほかにより設立され、現在、有償介護・家事援助サービス、配食サービス、助け合い事業を柱として活動している。訪問介護サービスほかの介護保険サービスも実施していたが、2012年夏に休止し、その影響で有償介護・家事援助サービスの利用者が大幅に減少した。まごころ届け隊は2013年からの新しい取り組みで、庭の草むしり、話し相手などを有償介護・家事援助よりも低額の「利用料」で近隣住民同士が助け合うというものである。2012年度

の収入は約 2,786 万円で、そのうち配食サービスによる収入が全体の約 5 割をしめる。

注目される点は二つである。まず、当団体の設立に全国的な中間支援組織が関わっていることである。設立の呼びかけ人は、中高年の社会参加や仲間づくりをめざして設立された長寿社会文化協会（WAC）の研修会に参加した主婦である。有償介護・家事援助サービスは、香川県老人問題研究会（現、特定非営利活動法人 日本ケアシステム協会）の助け合い仕組み（タイムストック制）の導入によるものである。地域外の中間支援組織からプログラムを導入することによって、市民参加が促進・組織化され、サービスが形成された事例である。また、現在、配食サービス（さくらんぼ食事サービス）は、全国老人給食協会の会員としてセミナーに参加したり機関紙等による情報提供を受けたりしている。

もう一点は、八王子市住宅・都市整備公団が管理運営する自立型高齢者向け賃貸住宅の管理人業務の受託である。建物は 3 階建て、全 47 戸で、広い駐車場を備えている。当団体は当高齢者住宅の事務室の一部を団体の事務所として使用し、別棟にある厨房を専有して配食サービスを実施している。公的施設の使用が生活支援サービス（家事援助、配食等）を中心とする団体の持続の基盤となるとともに、さらに「まごころ届け隊」という新しい活動を生み出すインキュベーション機能を果たしている。

(2) 県域での中間支援機能の創出へ

福島市で活動する特定非営利活動法人 まごころサービス福島センターは、1992 年に婦人会仲間 4 名が、上述した日本ケアシステム協会のタイムストック制をたまたま新聞記事で見かけて導入し、設立された団体である。現在、介護保険サービスとして訪問介護サービスを提供するほか、当団体からスピンオフした NPO 法人まごころケアホーム高湯の里が小規模多機能型介護施設を運営している。助け合い事業として、上述のタイムストック制による「まごころケアサービス」や子育て支援を行っている。2012 年度の収入は 9 千万円弱で、そのうち介護保険事業の収入は約 42%である。委託金・助成金の割合が最も多く約 46%である。

上述の多様な事業実施とともに中間支援機能を果たしている。子育て支援活動として、県内 14 支部（団体、個人、行政等）で、病気時などの一時預かり、産前・産後の家事支援、会社等での臨時託児室開設、学童保育ほかの子育て支援機関の情報提供や研修を行う「こども緊急サポートネットワークふくしま」の本部となっている。さらに県内の NPO への中間支援として、まごころ中間支援ねっとを形成している。このように、広域の中間支援組織のプログラムを導入して地域に展開した組織が、県域での中間支援機能を果たすようになっている。

4.4 福祉から自治へ——領域特定型中間支援組織と一般型中間支援組織との運動

栃木県高根沢町の特定非営利活動法人 グループたすけあいエプロンの取組みは、進行中のものであるが、福祉から住民自治への展開として注目される。当団体は、1993年に「在宅福祉を考える会」として有志5名で発足し、1999年にNPO法人となる。会員制の相互扶助（有償サービス）、介護保険、移送サービス等を実施している。注目されるのは当団体が積極的にネットワーク（中間支援組織）の設立に関わっていることである。

その一つは、県域での領域特定型中間支援組織である「とちぎ地域福祉ネット」である。当中間支援組織内には移送サービス連絡協議会と非営利在宅福祉協議会とがあり、24団体が参加している。これは、さらに近隣5県の連絡会や、全国レベルの中間支援組織である全国移動サービスネットワークなど広域の中間支援組織とも連携している。基礎自治体レベルでは高齢者福祉分野の領域特定型中間支援組織として「高根沢町在宅福祉ネット」を設立し、高齢者福祉関係の14団体（NPO法人、株式会社、社会福祉法人、医療法人、社協等）と障害者福祉関係の3団体（社会福祉法人、町、NPO法人）が参加している。

さらに同じ基礎自治体レベルで、福祉以外の領域を横断する包括的（一般的）な中間支援組織として「志民活動センター」を設立にイニシアティブを發揮している。ここでは、事業化したサード・セクター組織によって、サービス提供に関わる専門性などを担保する広域のおよび地域の領域特定型中間支援組織と、地域の物的資源の複合利用や人材の育成などについて自治体の多様な事業間の調整機能が展望される一般型中間支援組織とが媒介されている点が注目される。

5 まとめと今後の課題

4節で考察してきた事例で考察対象としたサード・セクター組織は、もともと住民同士の助け合いを起点として活動した団体で、介護保険事業、障がい者福祉サービス、自治体からの委託事業などを実施することによって事業化してきた団体である。本プロジェクトのテーマに引きつけて言えば、それらは介護保険事業に特化したり委託事業の枠組み内の活動にとどまったりするのではなく、その他の助け合いや生活支援サービスを存続させているハイブリッド型の組織といえる。後者の活動・サービスは、住民・市民の参加、相互扶助、担い手と受け手の相互転換（循環）といった形態でコミュニティの特性が顕在化している、いわばコミュニティとしての活動といえる。

コミュニティとしての活動の生成・存続の条件について、組織内の過程として、①介護保険事業ほかの事業実施による経済的・物的な資源の確保とともに、②効率的な運営やサービスの規格化が求められるそれらの事業から、コミュニティとしての活動を境界づける組織マネジメントがある。事業の存続に必要な人材育成、サービスの質の向上や保証、政府・自治体への政策提言などに関する機能を活動団体のみが抱えるのではなく、中間支援組

織と分担し連携することが、活動団体がハイブリッド性の一つとしてコミュニティの特性を確保しつつ存続する組織外的な条件の一つとなっている。

中間支援組織と活動団体との関係は地域内にとどまらない。中間支援組織が、地域の境界を越えて、地域外からプログラムを提供するなどして住民・市民の参加の促進や団体の設立・存続に寄与している。これはサード・セクター組織の広域的なネットワーク化が、各地域におけるコミュニティの特性の顕在化について積極的に機能していることを意味する。

4.4 でみた事例は、サード・セクター組織の広域的なネットワーク化が、地域の境界を越えてローカル・ガバナンスと接続しうることを示している。それは、特定の活動・サービスに関するスキルや知識を備えた領域特定型中間支援組織が、領域特定の視点からローカル・ガバナンスに介入し、いわばサブ・ポリティクス（ベック）を生み出す局面といえる。このようなサード・セクターにおける領域特定の構造化が、包括的（一般的）なローカル・ガバナンスや、地域住民組織等を基盤とする既存のコミュニティ・ガバナンスないし都市コミュニティとどのように関わるのかが、地域社会学・都市社会学におけるサード・セクター研究の課題としてみえてくる。

注

(1) 「サード・セクター」は政策用語でもある。例えばイギリスでは、ブレアらの労働党政権下では、活動の公益性を認めるチャリティ資格を有するボランティア団体と協同組合を中心に「サード・セクター」と呼ばれていたが、2010年の政権交代後の連立政権下では「市民社会組織」が用いられている。また、日本では政府や自治体と企業とが出資して設立された株式会社等が「第三セクター」と呼ばれてきたが、それとも区別される。本論で用いる「サード・セクター」は、Evers and Laville (2004 = 2007)らのように学術的な言葉として用いる。

(2) 本論では、歴史的にみたときに社会福祉法人や地域住民組織などが市民・住民の自発性にもとづいて設立されつつも、政策等との関係から自発的な性格が限定・変容してきた歴史をふまえて、NPO 法人等の展開をみる必要があると考える。

(3) 平成 25 年度厚生労働省老人保健健康増進等国庫補助事業として、認定特定非営利活動法人 市民福祉団体全国協議会が実施した「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」。

(4) 近年、これらコミュニティ政策に関する検証の展開がみられる。例えば、広原（2011）、山崎仁朗（2014）を参照。

(5) 安立（2008）では、利用者参加・当事者参加という課題について、アメリカの AARP（全米退職者協会）を理念型として、NPO が提供するサービスの選択主体としての参加と、サービス利用者を獲得するための専門家によるサービス開発が強調されている。

(6) 川口・富沢編（1999）における第Ⅲ部第 2 章的場信樹による訳出・解題を参照。

(7) このハイブリッド組織という視点が、サード・セクター組織一般に用いられる場合と、社会的企業に特定の用いられる場合とがあり、それらの区別は理論的には必ずしも明確ではない。

(8) ここでの知見は、科学研究費助成事業（2011 年 4 月 28 日～2014 年 3 月 31 日）として実施した、筆者を研究代表者とする「日英における医療・保健サービスの地域化に伴う地域集団の変容に関する地域比較研究」（基盤研究(C)）にもとづく。

(9) 注 8 の調査研究において、イギリスでは AgeUK や Royal Voluntary Service など、高齢者福祉に特定の全国レベルの中間支援組織が、各地域の活動団体では実施が困難なサービスの成果（outcome）の提示や中央政府等へのロビイングなど行うなどの役割を果たしていることを考察した。

参考文献

- 安立清史, 2008『福祉 NPO の社会学』東京大学出版会.
- Beck, Ulrich, 1986, *Risikogesellschaft Auf dem Weg in eine andre Moderne*, Shurkamp.
= 1998, 東廉・伊藤美登里訳『危険社会—新しい近代への道—』法政大学出版局.
- Borzaga, Carlo and Defourny, Jacques eds, 2001, *The Emergence of Social Enterprise*, Routledge. = 2004, 内山哲朗・石塚秀雄・柳沢敏勝訳『社会的企業』日本経済評論社.
- Evers, Adalbert and Jean-Louis Laville eds., 2004, *The Third Sector in Europe*. Edward Elgar. = 2007, 内山哲朗・柳沢敏勝訳『欧州サードセクター』日本経済評論社.
- 藤井敦史・原田晃樹・大高研道, 2013『闘う社会的企業—コミュニティ・エンパワーメントの担い手』勁草書房.
- 広原盛明, 2011『日本型コミュニティ政策—東京・横浜・武蔵野の経験—』晃洋書房.
- 金川幸司, 2008『協同型ガバナンスと NPO—イギリスのパートナーシップ政策を事例として—』晃洋書房.
- 中川雄一郎・柳沢敏勝・内山哲朗, 2008『非営利・協同システムの展開』日本経済評論社.
- 中田実, 1993『地域共同管理の社会学』東信堂.
- National Council for Voluntary Organisations, 2012, *The UK Civil Society Almanac*.
- 似田貝香門, 1976, 「運動と組織—住民運動の組織原理と主体性—」『組織科学』第 10 巻 2 号.
- 似田貝香門・蓮見音彦, 1993『都市政策と市民生活—福山市を対象に—』東京大学出版会.
- 認定特定非営利活動法人 市民福祉団体全国協議会編集・発行, 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』.
- 奥田道大・大森彌・越智昇・金子勇・梶田孝道, 1982『コミュニティの社会設計—新しい《まちづくり》の思想』有斐閣.
- 奥田道大, 1983『都市コミュニティの理論』東京大学出版会.
- 佐藤慶幸, 1988『女性たちの生活ネットワーク—生活クラブに集う人々』文眞堂.
- 清水洋行, 1993「諸団体の構成と動態」(似田貝・蓮見, 1993)
———, 2007「NPO 研究における社会的企業アプローチの可能性と課題」『社会政策研究』7, 東信堂.
———, 2009「地域のボランティアが担う公共サービスとしての食事サービス—福祉多元主義下における MOW (SA) 協会の環境整備—」全国老人給食協力会編集・発行『高齢者の相互扶助を促す, 住民参加型食事サービス活動の推進に向けた調査研究報告書』(平成 20 年度厚生労働省老人保健事業推進費等補助金事業).
———, 2010, 「自治体サービスの再編過程における社会的企業の展開—ロンドン荒廃地区における事例研究から—」『地域社会学年報』第 22 集, ハーベスト社.
- 須田木綿子, 2011『対人サービスの民営化—行政—営利—非営利の境界線—』東信堂.
- 鈴木榮太郎, 1957『都市社会学原理』有斐閣 (= 1969『鈴木榮太郎著作集 VI』未來社, 所収).
- 塚本一郎・柳沢敏勝・山岸秀雄編著, 2007『イギリスの非営利セクターの挑戦—NPO・政府の戦略的パートナーシップ—』ミネルヴァ書房.
- 吉田忠彦, 2004, 「NPO 中間支援組織の類型と課題」、『経営学論集』Vol.44 No.2.
- 吉田忠彦編著, 2005『地域と NPO のマネジメント』晃洋書房.
- 山本隆, 2009『ローカル・ガバナンス—福祉政策と協治の戦略—』ミネルヴァ書房.
- 山崎仁朗, 2014『日本コミュニティ政策の検証—自治体内分権と地域自治に向けて—』東信堂.
- 山崎丈夫, 2003「地域住民組織と NPO が協働したコミュニティづくり」コミュニティ政策学会・研究フォーラム編集委員会編『コミュニティ政策 I』東信堂.

