

第 12 章 領域特定型中間支援組織研究の展開と射程

—地域における生活支援サービスの創出をめぐる—

清水 洋行

SHIMIZU Hiroyuki

1 問題意識

1.1 本論の目的

本論では、認定特定非営利活動法人 市民福祉団体連絡協議会（以下、市民協）が、厚生労働省の平成 26 年度老人保健事業推進費等補助金によって実施した「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」の研究成果の学術的な背景と意義について述べる。2015 年 4 月の介護保険制度の改正によって、要支援者を対象とするこれまでの介護予防給付によるサービスの一部が市区町村の事業である地域支援事業に移行し、それを含む「新しい地域支援事業」の一部として、要支援者の受け皿ともなる生活支援サービスを創出することとなった。当研究事業は、「新しい地域支援事業」として実施される介護予防・日常生活支援総合事業および生活支援体制整備事業に関する課題への対処について、中間支援のあり方や関与の可能性を検討し提言することを最終的な目標として実施された（市民協 2015）。

当研究事業は単年度事業であるが、平成 25 年度老人保健事業推進費等補助金による研究事業（市民協 2014）を継起するものである。平成 25 年度は、生活支援サービスの創出に関わるコーディネートに焦点をあて、サード・セクター組織が有する多層的なコーディネート機能を考察した。その学術的な含意については別稿で述べられている（清水 2015a）。なお、平成 27 年度に実施中の調査研究事業では、生活支援サービスの創出に向けて各市町村に設置される「協議体」の形成（生活支援体制整備事業）に焦点があてられている。

これら一連の研究事業に筆者は研究委員として参加するとともに、作業委員として社会福祉や経営学ほかを専門とする研究者や介護・福祉サービスを実施するサード・セクター組織の運営者らとともに、訪問調査および質問紙調査の企画・実施・考察、それらの成果を活用した研修の実施などを担当してきた。これら調査研究事業の成果報告書における記述は、その直接の課題である政策や実践に関わる範囲にとどまるが、日本におけるサード・セクター研究の発展に寄与しうる発見が含まれるものでもある。そこで本論では平成 26 年度の調査研究事業の研究成果（市民協 2015）について、筆者が専門とする地域社会学におけるサード・セクター研究からみた意義と射程に関して考察することを目的とする。

1.2 サード・セクターと中間支援組織

サード・セクターとは、非政府・非営利の領域における活動群・組織群をさす。サード・

セクターが社会においてどのように構築され、どのような役割を果たすかは、政府セクターが主導する福祉国家、市場ないし市場原理を基盤とする新自由主義国家、サード・セクターを含む多様なアクターによる福祉多元主義、サード・セクターにおける社会参加や社会的包摂が重視される社会的投資国家（Evers 2009；中島 2015）といった福祉国家ないし福祉社会の様態と関わるテーマといえる。

しかし、そのような国際的な視点をふまえてサード・セクターをみると、日本社会における「サード・セクター」は、理念的な概念にとどまる部分が多いといわざるをえない。すなわち、非政府・非営利の活動や組織が、行政や企業などに対して相対的に区別された一つの政治的・経済的・社会的な勢力として展開されているとは言い難い。諸活動・諸組織は、理念的にとらえられる「サード・セクター」内部において多様に境界づけられ、断片的なサブ・セクターを構成している。

中間支援組織は、市民活動やサード・セクター組織によって構築されるとともに、一定の範囲の市民活動やサード・セクター組織についてネットワークを形成したり代表したりするなどしてそれらをサブ・セクターとして構造化する役割を果たしている。中間支援組織とは、利用者などに対して直接にサービスを提供したり事業を実施したりする組織ではなく、現場(front-line)をもつサード・セクター組織に対して、団体運営のスキルの習得、サービスの開発、人材の募集・育成、制度や政策に関する情報提供、自治体などの委託・補助の獲得、物品や資金の助成、サード・セクター組織間のネットワークづくり、サード・セクター組織と企業との橋渡し、調査研究、政府・自治体などへの要望や政策提言といった支援を行う仲介組織(intermediary organization)、ないしそれらの取組みの基盤となる組織(infrastructure organization)である。

欧州を中心とするサード・セクター研究において、サード・セクターを政府・市場・コミュニティを媒介する領域としてとらえ、サード・セクター組織を諸セクターの特性を包摂するハイブリッド組織とする視点があるが（Evers and Laville, 2004 = 2007）、中間支援組織はローカル・ガバナンスやその背後にある制度とともに、個々のサード・セクター組織が内包するハイブリッドな特性を選択的に顕在化させる条件といえる。図式的にいえば、中間支援組織はサード・セクター内に複数存在し、サード・セクター組織は各種の中間支援組織の支援と接続されることによって、自らが内包する潜在的機能のうちの特定の機能の顕在化が促される。これらサブ・セクターを構造化している各種の中間支援組織は直接的に連関したり、サード・セクター組織の重複参加によって間接的に連関したりして、サード・セクターを構成している。

1.3 中間支援組織の分類

イギリスでは、S. オズボーン(Stephen Osborne)が、D. バリッジ(Diane BurrIDGE)による中間支援組織の三つの分類を紹介している（Osborne 1999）。一つ目は、支援の内

容も支援対象の団体活動分野も限定しない **generalist bodies** で、「一般型中間支援組織」と記すこととする。各自治体で活動しているボランティア・サービス協議会 (**Councils for Voluntary Services**) と農村コミュニティ協議会 (**Rural Community Councils**) が例としてあげられている。二つ目は、支援対象団体の活動分野は限定しないが、特定の事柄について支援する **functionalist bodies** で、「機能特定型中間支援組織」と記すこととする。例として、ボランティア・ビューロー (**Volunteer Bureaux**) があげられている。三つ目は、支援内容は限定しないが、特定の活動分野の団体を対象とする **specialist bodies** で、「領域特定型中間支援組織」と記すこととする。例として子どもの遊び協会 (**Play Associations**) があげられている。市民協の調査研究事業の研究委員・作業委員でもある経営学の中島智人も、イギリスの中間支援組織 (**infrastructure organisation**) について、「ジェネラリスト・インフラストラクチャー」と「スペシャリスト・インフラストラクチャー」に大別し、後者を特定のサービス領域や関心領域に特化したものと、特定の専門領域に特化したものとに分けるなど、同様の分類を提示している (中島 2007)。

国内の中間支援組織の類型・分類に関するものとして経営学の吉田忠彦と大阪ボランティア協会の岡村こず恵の考察がある (吉田 2004; 岡村 2011)。これらも基本的にはバリッジらと同様の分類をしている。吉田は、支援のパターンにもとづく類型として、「非営利組織の活動全般にわたった支援」と「特定分野に特化した支援」とに分け、さらに後者を活動領域特化型と支援機能特化型とに分ける。活動領域特化型は、「特定地域のまちづくり、特定地域の環境保全、特定のハンディキャップを持つ人の支援、高齢者に対する特定のサービスなど」の「具体的事業を行う」ことを通じて得られた「専門的知識・技能、ネットワーク、事業推進のためのノウハウ、マネジメント能力」を「後発組織のために提供」するかたちで創設されてきたとされ、例として、多文化共生センター、まちづくり情報センターかながわ (通称、アリスセンター) があげられている。これは、日本において領域特定型中間支援組織を中間支援組織研究に位置づけたものとして先駆的な論考といえる。

岡村も、吉田の論考も参照しつつ、中間支援組織を総合型、テーマ型 (分野別)、テーマ型 (課題別) の三つに分けている。総合型には NPO 支援センターとボランティアセンター、テーマ型 (分野別) には生涯学習センター、国際交流協会、まちづくりセンター、男女共同参画センター、青少年教育施設、テーマ型 (課題別) にはシーズ＝市民活動を支える制度をつくる会、日本 NPO センター、NPO バンク、日本労働者協同組合連合会などがあげられている (岡村 2011)。ただし、岡村のテーマ型 (分野別) は主にいわゆる公設公営の中間支援施設の活動を対象としており、その特性について吉田が「活動特化型」を生み出す原動力として考察した、特定の事業分野における市民活動に特有の専門性やスキルの蓄積や共有の過程とは異なる過程に焦点がおかれているといえる。

次節では、一般型中間支援組織と領域特定型中間支援組織に焦点をあてて国内における中間支援組織の状況とそれらへのアプローチをみていく。

2 日本における中間支援組織

2.1 一般型中間支援組織と領域特定型中間支援組織との断層—「タテ」の断層—

大阪ボランティア協会ボランティアリズム研究所が2014年に刊行した『日本ボランティア・NPO・市民活動表』は、「NPO法人を含むボランティア団体や市民団体など「最狭義のNPO」を中心に、生活協同組合や一部の社会福祉法人、財団法人」を対象として、それらの展開を年表に整理している。年表は、「社会福祉」「医療・保健・衛生」「教育・健全育成」ほかの14の分野別に作成されている。その一つとして1868年から始まる「支援組織・支援行政」の年表では、社会福祉協議会、ボランティアセンター、NPOセンター、NGOの支援組織が取り上げられている。

他方で「社会福祉」の年表には領域特定型中間支援組織が記載されている。香川県老人福祉問題研究会（1982年設立。現、特定非営利活動法人 日本ケアシステム協会）、差別とたたかう共同体全国連合（1984年設立。現、特定非営利活動法人 共同連）、全国老人給食連絡協議会（1986年設立。現、一般社団法人 全国老人給食協力会）、長寿社会文化協会（1988年設立。現、公益社団法人 長寿社会文化協会）、さわやか福祉推進センター（1991年設立。現、公益財団法人 さわやか福祉財団）、みやぎ宅老連絡会（1996年設立。現、特定非営利活動法人 みやぎ宅老連絡会）などである。同様に今田忠編集による「NPO史」の整理においても、時代区分毎に民間公益活動一般を扱う節と、福祉、医療、環境ほかの活動分野別の節とに分けられ、さわやか福祉財団や市民互助団体全国協議会（現、市民協）といった領域特定型中間支援組織が福祉の節で取り上げられている（今田 2006）。

これらの例にみられるように日本における中間支援組織論は、特定非営利活動法人を主な対象とする一般型中間支援組織と、社会福祉協議会およびボランティアセンターを軸に展開されてきており、それらと社会福祉協議会以外の領域特定型中間支援組織とを共通の地平でとらえるアプローチを前進させることが課題であるといえる。

2.2 一般型中間支援組織における断層—「ヨコ」の断層—

一般型中間支援組織も日本の公益法人制度の断片性を背景にサブ・セクターに分かれる。それらを見つめていくとき特定非営利活動法人（通称、NPO法人）が一つの基点となる。1998年に施行された特定非営利活動促進法は「ボランティア活動をはじめとする市民が行う自由な社会貢献活動」に法人格を付与するものである。それまで公益法人が政府の規制を強く受けてきた状況をふまえると、特定非営利活動促進法の施行は日本社会における「サード・セクター」の展開において一つの大きな画期といえる。

サード・セクター研究やサード・セクター関係の施策においてしばしば言及される『国民生活白書（平成12年版）』では、「NPOに含まれる団体の種類」として、公益法人や協同組合などを参照したうえで、当白書が扱う対象を特定非営利活動法人と「そのような法人格は取得していない市民活動団体やボランティア団体」としている（経済企画庁

2000:130)。このような「サード・セクター」観にもとづく取り組みとして、2000年の地方分権一括法を契機とする自治体とサード・セクター組織ほかとの協働政策がある。ただし、そこでは介護保険サービスや障がい者福祉サービスの実施などを通じて事業化が進んだ特定非営利活動法人との関わりは少ない傾向にある。

協働政策は、自治体とサード・セクター組織ほか、「対等の原則」「公開の原則」「話し合いの原則」といった「協働の原則」にもとづいて、意見交換・課題共有から事業の企画・実施・評価などの一連のプロセスを進めることをめざすものであるが、この施策の一環として都道府県や市区町村によっていわゆるNPO支援センター・市民活動支援センターなどの中間支援施設が設置され、既存の中間支援組織がその運営主体となったり、それらを運営するための中間支援組織が新たに設立されたりしてきた。内閣府による『平成13年度 中間支援組織の現状と課題に関する調査』や日本NPOセンターによる『2012年度NPO支援センター実態調査報告』は、これらの中間支援組織を対象としている。

一方で公益法人を中心にサード・セクターをとらえる立場がある。公益法人は民法34条にもとづいて設立される狭義の公益法人と、その特別法によって定められる社会福祉法人、学校法人など広義の公益法人がある。2008年の公益法人改革によって、社団法人と財団法人の法人格の取得について、一般社団法人・一般財団法人と公益性を認定された公益社団法人・公益財団法人という「2階建て」の制度に変更され、公益法人となることも市民活動にとって現実的な選択肢となった。このような狭義の公益法人を主な支援対象とする中間支援組織として公益社団法人 公益法人協会がある。ここでは「市民社会セクター」を形成していく基盤として、狭義の公益法人と特定非営利活動法人ほかを包摂する非営利法人制度の創設が提起されている（岡本 2015）。

上記と異なり、事業性の強い活動に取り組む団体を含んでサード・セクターをとらえるものとして公共サービス改革にもとづくアプローチがある。行政学の後房雄は、自治体からの補助や委託はNPOの「行政の下請け化」を意味しNPOの自立性を阻害するものとする議論（田中 2006）や、上述した協働政策の実施において協働原則を強調する「理念的協働論」などを批判しつつ、サード・セクター組織が公共サービスを担いつつ自律性を確保するための制度形成を志向している（後 2009）。後自身、特定非営利活動法人 市民フォーラム21・NPOセンター（1997年設立、2000年に法人化）、公益社団法人 日本サードセクター経営者協会（2009年設立、2011年に法人化）といった中間支援組織の代表理事を務めている。

協働組合も事業性の高い活動を基盤としてサブ・セクターを構成している。生活協同組合や労働者協働組合、ワーカーズ・コレクティブといった協同組合を主な対象とするサード・セクター研究は、ヨーロッパの研究成果を積極的に導入しつつ、福祉多元主義や社会的経済をテーマに展開され（川口・富沢 1999; 中川・柳澤・内山 2008）、社会的企業研究を先導する一つの潮流となってきた。中間支援組織としては、日本労働者協同組合連合

会、ワーカーズ・コレクティブ ネットワーク ジャパン (WNJ)、日本生活協同組合連合会ほかがある。近年では、就労支援に取り組む社会的企業である労働統合型社会的企業 (WISE) に焦点をあてた研究の展開がみられる (藤井・原田・大高 2013)。

2.3 新地域支援構想会議

2015年の改正に向けて介護保険制度の見直しが進むなか、2013年12月に、公益財団法人 さわかば福祉財団、社会福祉法人 全国社会福祉協議会、日本生活協同組合連合会が呼びかけ団体となり、新地域支援構想会議が創設された。その会議での考え方は、2014年2月に「新たな地域支援構想会議に対する基本的考え方」として厚生労働省に提言され、その後、介護保険全国担当課長会資料として配布されている。

当提言では、住民・市民による助け合い活動が「公的福祉制度の代替ではなく」、人々のつながりや地域社会と関係の回復という「固有の働き」を有しており、要支援者へのニーズへの対応を助け合い活動に積極的に移行すべきであること、それらを「地域づくりと合わせ」て推進をはかる必要があること、助け合い活動が「助け合いの価値観、理念をベースに」するとともに専門性を有するものであること、その運営基盤に対して助成を行う仕組みをつくること、コーディネーターは助け合い活動の諸団体に支えられることが望ましいことなどが明示されている。

他の構成団体は、市民協、住民参加型在宅福祉サービス団体全国連絡会、一般社団法人 シルバーサービス振興会、特定非営利活動法人 全国移動サービスネットワーク、全国農業協同組合中央会、一般社団法人 全国老人給食協力会、公益財団法人 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、特定非営利活動法人 地域ケア政策ネットワーク、一般財団法人 長寿社会開発センター、認定特定非営利活動法人 日本NPOセンターである。

この会議は、高齢者の活動や高齢福祉分野の団体を支援する領域特定型中間支援組織と、日本NPOセンター、日本生活協同組合連合会、全国農業協同組合中央会といった、団体種類を軸に分立している一般型中間支援組織とが連携した事例として画期的である。また、提言において、助け合い、ボランティア、専門性といった各サブ・セクターが包摂している理念や規範が接合されている点も着目される。それら全国レベルにおける連携や理念・規範の再編が、今後、各市町村における取り組みやサード・セクター組織の具体的な活動のなかにどのように反映されていくのかが、調査の焦点の一つとなる。

3 サード・セクター研究における生活支援サービスのテーマ性

生活支援サービスの創出をめぐる動向は、局所的であるが、上述した日本の「サード・セクター」内で断片化したサブ・セクターやそれらの中間支援組織が交錯する場を生み出している。以下では、これまで筆者が考察してきたイギリスのサード・セクターの動向も

ふまえつつ、生活支援サービスをめぐる動向がもつ学術的なテーマ性を述べていく。

3.1 生活支援サービスについて

厚生労働省は 2025 年の実現をめざして中学校区などの日常生活圏域を単位とする地域包括ケアシステムの整備を進めているが、生活支援サービスは医療サービス、介護保険サービス、住宅などとともに、その要件の一つに位置づけられる。そのなかで生活支援サービスは「ボランティア、NPO、民間企業、協同組合等の多様な主体」によって提供されるものとされ、さらに「高齢者の社会参加」や「地域住民の参加」によって担われるものとされている。ここで、サービスの創出において市民が単に受け手としてではなく担い手としても位置づけられている点が着目される。

さらに、生活支援サービスの形態には見守り、安否確認、居場所、家事援助、買い物支援、配食サービス、移動サービスなどがあるが、論点の一つは、それらのサービスが実際には近隣住民同士の間欠的な助け合いにおいて実施されるものから、いわゆる事業型NPOによって高頻度で専門的・事業的に実施されるものまで幅があるという点である。市民協による調査研究事業は、後者のタイプの生活支援サービスの創出に焦点をおくものである。そのようなかたちで創出される生活支援サービスは、一方において市民活動として体现されてきた市民性やボランティアリズムと、他方において介護・福祉サービス事業として体现されてきた公共性・専門性・事業性がコンフリクトを伴いつつも融合・接合がされうる場としてとらえることができよう。

それらの融合・接合の具体的な形態としては、組織内にボランティアリズムと事業性といった対抗的・相補的な特性を包摂したハイブリッド性の高いサード・セクター組織の設立、ボランティアを中心とするいわゆるボランティア団体と事業性の高いいわゆる事業型NPOとの組織間連携、ボランティア団体と中間支援組織との連携などが考えられる。

3.2 生活支援コーディネーターについて

次に、生活支援サービスの創出に向けて、生活支援体制整備事業として各市区町村に「生活支援コーディネーター」と「協議体」が設置される点についてである。生活支援コーディネーターは、人材育成や地域に不足するサービスの創出などの「資源開発」、関係機関の情報共有やサービス提供主体間の連携の体制づくりなどの「ネットワーク構築」、地域の支援ニーズとサービス提供主体の活動の「マッチング」を行うものとされている。ここで留意されるべき点は、当面、中心的に充実を図るものとされる「資源開発」と「ネットワーク構築」の機能は、特定の個人のニーズに対処するためのサービスのコーディネートではなく、地域ニーズに応じたサービスを創出するための地域内外の諸資源のコーディネートである点である。

そのようなサード・セクター組織による活動の基盤づくりに関わる活動は、イギリスで

はサード・セクターが有するインフラストラクチャー（*infrastructure*）機能として考察される。中島は、インフラストラクチャーについて機能と組織を区別し、イギリス政府による定義にもとづいて、その機能を①援助・開発（*support/development*）、②調整（*coordination*）、③代表（*representation*）、④振興（*promotion*）に分類している。そのうえで、インフラストラクチャー機能の提供を主な目的として活動している組織と、サービス提供を主要な目的としている組織でインフラストラクチャーの機能を果たしているものとをあげている（中島 2007）。

ここで、生活支援コーディネーターが果たすコーディネート機能とは、専門職ほかの個人の能力ではなく、これまでサービスを開発し実施してきた経験をもつサード・セクター組織が有する中間支援機能、ないし中間支援組織が備える機能とみなすことができる。すなわち、そして市町村における生活支援コーディネーターの設置は、サード・セクター組織が有する特有の機能の制度化としてとらえることができる。

3.3 協議体について

「協議体」は市町村によって設置される会議であり、地域ニーズの把握から必要とされるサービスの創出に向けて「多様なサービス提供主体の参画」が求められる。そこには「NPO」「協働組合」「地縁組織」「ボランティア団体」などサード・セクター組織が含まれる。このスキームは、イギリスの労働政権下で 2000 年の地方自治法の改正に伴い各自治体に設置された地域戦略パートナーシップ（*Local Strategic Partnership*）と類似している。

地域戦略パートナーシップは、自治体のコミュニティ戦略の決定・評価を行うスキームとして設置が義務づけられ、行政・医療機関・警察・企業などとともにサード・セクター組織が参加する戦略レベルの会議である。これは、サード・セクター組織を含む多様な団体・機関の参加によって地域社会が統治されるローカル・ガバナンス（共治、協治）を体现する取り組みとして評価され、国内でも社会学を含め行政学・社会政策学・NPO 研究などの分野において積極的に紹介されてきた（吉田 2005；塚本 2007；金川 2008）、また、国内の介護保険制度をめぐるガバナンスとの比較も行われている（山本 2009）。

3.4 小括

生活支援サービスをめぐる動きをみると、イギリスにおける 2010 年の政権交代に伴うサード・セクターの経験が示唆的である。「第三の道」を掲げる労働党政権下において、サード・セクター組織について、小地域（コミュニティ）やマイノリティなどが有する特定のニーズへの対応や、それらのアドヴォカシー、ボランティアなど市民の巻き込みといった政府や企業とは異なる特有の機能が認識されていた。そして、そのような特有の機能をもつサード・セクター組織の活動の基盤として、中間支援組織や、サービス提供とともに中間支援機能を果たす中規模サード・セクター組織が重視されていた（清水 2010）。ま

た、サード・セクター組織の役割として、地域戦略パートナーシップにみられるように、サービス提供のみならず、地域の意思決定への接合が重視されていた。これらの動きの背景には、政府ないし自治体とサード・セクターとが互いの役割を確認した協定であるコンパクト（Compact）ないしローカル・コンパクトがある。

2010年の政権交代後、「大きな社会」を掲げる保守党・自由民主党政権下において、サード・セクターの特有の機能の政策的な位置づけは後退するとともに、サード・セクター組織について企業と同等に提供サービスの質や成果に関する評価が強化された。そこでは、管理主義・起業主義に順応し競争力をもつ大規模サード・セクター組織と、公共サービスの受託をめぐる競争とは無縁の小さなコミュニティ団体への分極化が促進し、中規模サード・セクター組織の減少がサービス提供主体の多様性を縮減させ、市民の生き方の幅を狭めることにつながるものが危惧される（清水 2015b）。

協議体や生活支援コーディネーターの設置は、地域戦略パートナーシップの縮小・廃止というイギリス社会の経験と対照的な方向性ともいえ、それらの動向に関する研究は、今後、地域戦略パートナーシップ政策の成果の事後的評価などとあわせて日英での比較研究につながる射程をもつといえる。

4 市民協による中間支援組織調査の要点と今後の射程

4.1 中間支援組織に関わる質問紙調査の概要

上記のような研究の経緯や広がり念頭におきつつ、以下では市民協が平成 26 年度老人保健事業推進費等補助金による調査研究事業において実施した、中間支援組織と生活支援サービス実施団体を対象とする質問紙調査について概要を述べる。その詳細については、調査研究報告書（市民協 2015）を参照されたい。

(1) 中間支援組織を対象とする質問紙調査の概要

この調査研究の意義は、従来から考察対象となってきたNPO支援センターのような一般型中間支援組織とボランティアセクター（機能特定型中間支援組織の一つ）に加えて、領域特定型中間支援組織を考察対象としたことである。中間支援組織を網羅する名簿はないため、入手可能な資料からリストアップした 557 団体を調査対象とし有効回答数は 108 団体であった。そのうち領域特定型は 7 団体にとどまった。この調査対象に社会福祉協議会は含まれない。ボランティアセンターについては施設を対象とし、全国の都道府県レベルのものと、研修事業を実施する愛知県、神奈川県、東京都、長野県の各都県内に所在するものを対象とした。調査対象数は 374 施設で有効回答数は 115 施設であり、ほとんどは社会福祉協議会が運営するものであった。調査項目は、回答団体のプロフィール（活動範囲、行政・社協との関わり、法人格の有無、設立年、財政状況）、中間支援の対象と活動、ネットワーク、中間支援のための資源に関する自己評価ほかである。

考察の結果の要点は以下の通りである。①まず、支援項目について、ボランティアセンターはボランティアの募集に、領域特定型は専門知識を活用したサービス開発の支援に、一般型は事業の運営に関する支援に、それぞれ強みを有している。②特徴について、一般型とボランティアセンターは主に市町村の範囲を対象とし、市町村の介護保険・地域福祉・地域協働などの諸部局との垂直的ネットワークや、地域内の多様な団体との水平的ネットワークをもつが、アドボカシー機能は弱い。それに対して領域特定型は、国や都道府県の諸部局と関係を持ち福祉分野や特定のサービス分野に関する政策情報の受信窓口となるともに、調査研究等を行いながら国や自治体に対するアドボカシー機能を果たしている。③課題として、いずれのタイプも人件費の不足が深刻である。加えて領域特定型は、一般型のように公設の中間支援施設を運営するものや、ボランティアセンターのように社会福祉協議会が管理する施設で活動するものが少なく、安定的な施設の確保が課題といえる。

(2) 生活支援サービス実施団体を対象とする質問紙調査の概要

下記の間接支援組織の会員・関係団体を調査対象とした。市民協（432 団体）、全国老人給食協力会（54 団体）、全国移動サービスネットワーク（97 団体）、東京都社会福祉協議会在宅福祉部会（70 団体）、全国社会福祉協議会住民参加型在宅福祉サービス団体全国連絡会（1782 団体）である。調査対象数は計 2,435 団体で有効回答数は 513 団体である。中間支援に関する設問として、支援を受けている中間支援組織の名称を五つまであげてもらい、それぞれから受けている支援項目をたずねた。この調査は、領域特定型からの回答数が極めて少なかった上述(1)の調査結果について補完的な材料を提供するものとなった。

回答した 513 団体から、支援を受けている中間支援組織として延べ 808 団体の名前が上がり、そのうち領域特定型は延べ 206 団体であり、領域特定型が実際に支援機能を果たしていることがわかった点が重要である。そこには市民協、特定非営利活動法人 サポート知多、社会福祉協議会在宅福祉サービス部会、全国移動ネット、全国老人給食協力会、宅老所関係の連絡会ほか多様な団体が含まれる。一般型は延べ 131 団体で各地域の NPO 支援センター・市民活動センターなどである。社会福祉協議会（部会を除く）は延べ 117 団体、ボランティアセンターは延べ 99 団体であった。支援項目について、中間支援組織の形態別に特徴があることがわかったが、ここでは紙幅の関係から省略する。

4.2 中間支援組織調査の課題と可能性

上述した調査結果は、実践的には、強みの異なる各種の中間支援組織の連携を図ることが、地域ニーズの把握から生活支援サービスの創出（サービス開発、人材育成）、さらにサービス実施団体の創出という一連のプロセスを促進する可能性をもつことを示唆する。敷衍すると、生活支援サービスの創出をめぐる動きは、日本社会において助け合いや市民参加とともに専門性や事業性などの特性をあわせもつハイブリッドな領域としてのサード・

セクターが創出される可能性をもつことが示されたといえる。

協議体は、地域社会において各種の中間支援組織の機能が交錯しうる制度的基盤となりうるが、実際に各種の中間支援組織が協議体に直接・間接に関わるかどうかは、各市町村の判断による。市民協の調査研究の結果をふまえると、そこで鍵を握るのはアドヴォカシー機能の強い領域特定型中間支援組織といえる。領域特定型中間支援組織は広域的に展開している傾向が強いことから、それらは市町村の外からその政治・行政過程に働きかけるかたちになる。地域社会学にとってそれは、ローカル・ガバナンスやコミュニティ・ガバナンスに対する中間支援組織の介入過程というテーマ性をもつ。その具体的なプロセスについて市町村の取組みを対象とする事例研究を行うことが課題となる。

より広い視点からみると、生活支援サービスの創出における市民参加の促進という社会関係資本への投資や人材育成など人的資本への投資は、市民を福祉社会におけるサービスの共同生産者(co-producing citizen)として位置づける社会的投資国家観に関わる (Evers 2009)。今回考察した事例では、介護保険サービスの代替的なサービスの担い手として「サード・セクター」が動員されるという位相と、「サード・セクター」が社会的な位置づけを拡大するという位相の両義性をもつ。そこでの焦点は、人々の生き方の幅に関わるサービスのデザインであり、そのような地平から地域の協議体形成に介入する動きは、制度的な政治過程の政治化をさす「サブ・ポリティクス」(U. ベック) としてとらえられる。ローカル・ガバナンスに対する領域特定型中間支援組織の射程の一つはそこにあるといえる。

参考文献

- Evers, Adalbert and Jean-Louis Laville eds., 2004, *The Third Sector in Europe*.
Edward Elgar. = 2007, 内山哲朗・柳澤敏勝訳『欧州サードセクター』日本経済評論社。
Evers, Adalbert, 2009, “Civiness and Civility: Their Meanings for Social Services”,
Voluntas,20: 239-259.
藤井敦史・原田晃樹・大高研道, 2013, 『闘う社会的企業』勁草書房。
今田忠, 2006, 『日本のNPO史—NPOの歴史を読む、現在・過去・未来』ぎょうせい。
金川幸司, 2008, 『協働型ガバナンスとNPO』晃洋書房。
川口清史・富沢賢治編, 1999, 『福祉社会と非営利・協同セクター』日本経済評論社。
経済企画庁編, 2000, 『国民生活白書(平成12年版)』。
厚生労働省老健局振興課, 2015, 「介護予防・日常生活支援総合事業の推進に向けて」(2016年2月4日取得 <http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000074126.html>)
中川雄一郎・柳澤敏勝・内山哲朗編, 2008, 『非営利・協同システムの展開』日本経済評論社。
中島智人, 2007, 「ボランティア・コミュニティセクター(VCS)の基盤整備に向けた取組み」、塚本一郎・柳澤敏勝・山岸秀雄編(2007)、pp.24-44。

- 中島智人, 2015, 「イギリスの社会的排除／包摂とソーシャル・キャピタル」、坪郷實編『ソーシャル・キャピタル』ミネルヴァ書房、pp.177-191.
- 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』.
- 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, 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報告書』.
- 岡本仁宏編, 2015, 『市民セクターの可能性』関西学院大学出版会.
- 岡村こず恵, 2011, 「市民活動における中間支援とは何か」、社会福祉法人大阪ボランティア協会編集・発行『テキスト 市民活動論』、pp.124-145.
- 大阪ボランティア協会ボランティアリズム研究所監修、岡本榮一・石田易司・牧口朗編, 2014, 『日本ボランティア・NPO・市民活動年表』明石書店.
- Osborne, Stephen P., 1999, *Promoting Local Voluntary and Community Action: The Role of Local Development Agencies*. York: Joseph Rowntree Foundation.
- 清水洋行, 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—」『地域社会学会年報』第22集、ハーベスト社、pp.83-96.
- 清水洋行, 2015a, 「サード・セクターの領域特定的な展開とコミュニティ」、清水洋行編『コミュニティと境界』（千葉大学大学院人文社会科学研究科研究プロジェクト報告書第288集）千葉大学大学院人文社会科学研究科発行、pp.73-86.
- 清水洋行, 2015b, 「イギリスの「大きな社会」下におけるサード・セクター組織の多岐的対応」、日本地方自治学会編『基礎自治体と地方自治』敬文堂、pp.147-173.
- 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.
- 塚本一郎・柳澤敏勝・山岸秀雄編, 2007, 『イギリス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.
- 後房雄, 2009, 『NPOは公共サービスを担えるか』法律文化社.
- 吉田忠彦, 2004, 「NPO中間支援組織の類型と課題」、『経営学論集』44(2)、pp.104-113.
- 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.