九州大学学術情報リポジトリ
Kyushu University Institutional Repository

複合発展する介護系NPO : 神奈川県横浜市「たすけあい泉」の事例から

藤田, 摩理子
九州大学大学院人間環境学府博士後期課程

https://doi.org/10.15017/3656

出版情報：人間科学共生社会学. 4, pp.89-106, 2004-02-13. 九州大学大学院人間環境学研究院
バージョン：
権利関係：

複合発展する介護系NPO

― 神奈川県横浜市「たすけあい泉」の事例から ―

藤　田　摩理子

要　旨

介護保険指定事業者として認定を受けている特定非営利活動法人（以下介護系NPO）は、年々増加している。それら介護系NPOの多くは、ボランティア的な任意団体として、地域に密着した「ふれあい・たすけあい」活動を行ってきた。それらの活動は、介護保険指定事業者となった今でも、多くの介護系NPOにおいて介護保険の枠外活動として行われている。公的介護保険が施行されて3年がたち、介護系NPOの中にはその事業規模が億を越すような団体も十数か所存在し、それらの多くは介護保険の枠外活動をより複合的に発展させている。本論文では、全国でもトップ5に入る事業高を持つ介護系NPO「たすけあい泉」が、複合的に発展できた要因を分析し、その応用可能性を考察する。また、本論文では、便宜上介護保険以前の「ふれあい・たすけあい活動」も「枠外活動」と呼称する。

キーワード：公的介護保険・NPO・枠外活動（ふれあい・たすけあい活動）

1　はじめに

1998年、特定非営利活動法人法（以下NPO法）が施行されてから、わが国における特定非営利活動法人（以下NPO法人）の数は、年々増加の一途をたどっている。そしてその中には、2000年4月から施行された公的介護保険の指定事業者として活動している団体も少なくない。2003年7月現在で、全国で介護保険指定事業者として認定を受けているNPO法人数は約800団体（市民福祉団体全国協議会調べ）にものぼっている。本論では、このようなNPO法人を「介護系NPO」と呼称する。

これらの介護系NPOの多くは、介護保険指定事業者となる以前から、ボランティア的な「ふれあい・たすけあい活動」[1] を行っており、またその活動は介護保険指定事業者となってからも「介護保険枠外活動（以下枠外活動）」として行われている（詳細は2を参照のこと）。上記にあげた「ふれあい・たすけあい活動」や「枠外活動」は、その介護系NPOの活動におけるミッションに直結する活動であると考えられる。

介護保険指定事業者となることによって、事業規模が拡大し、この「枠外活動」が介護保険に吸収され、NPOらしさが失われてしまうのではないか、という議論は介護保険施行以前から、主に現場の実践者たちの間で数多くなされてきた。武智（2000）は、NPOが介護保険指定事業者となれば「ヘルパーの雇用契約、事故対応、会計処理の明朗化、情報公開、説明責任など組織運営の近代化が必要となり、ボランティア精神の喪失にもなりかね」ず、「そこに介護保険法実施における非営利組織のディレンマがある」としている。またそれに加えて、介護保険における事務の猥雑さや、事業規模が大きくなることによってスタッフ数が増え、本来のミッションの浸透性が薄まる、などの理由が考えられる[2]。

しかしその一方で、事業規模が大幅に拡大しながらも、そもそものミッションと深いかかわりのある「枠外活動」を介護保険事業とともに複合的に展開している介護系NPOも存在することも事実である。　本論文では、そのような介護系NPOの一つの事例として、神奈川県横浜市泉区中田の「たすけあい泉」を取り上げ、複合的な発展が可能になった要因を考察したいと思う。

2　先行研究の整理

2.1　介護系NPOの実態

介護系NPOの基礎データ研究としては、安立（2002）による『福祉NPOと厚生行政との協働可能性に関する調査研究（総合研究報告書）』、『福祉NPOと厚生行政との協働可能性に関する調査研究（総括研究報告書）』と、さわやか福祉財団（2003）による『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 ―』『福祉系非営利団体の活動と地域特性・制度の関連についてのケース研究 ― 全国10団体の質的研究 ―』などがあげられる。両者ともアンケート調査による実態調査を基本的には中心としているが、前者が調査対象を「介護保険指定事業者となったNPO法人」であるのに対して、後者は「全国の特定非営利活動法人および法人格を持たない市民互助団体」としており、調査対象においては若干の違いがある点、また、調査時期の違いによってデータに変動がある可能性は否めない。これらの詳細のデータについては、安立（2002a）とさわやか福祉財団（2003a）を参照されたい。

＜前身となる活動の有無と活動開始時期＞

両調査から共通していえる、介護系NPOの第1の特徴として、介護保険指定事業者となる以前から、なんらかの形で前身となる活動を行っていた点があげられる。また、そのような前身となる活動は、1960年代～1980年代、1990年代前半にかけてゆるやかに設立され、1995年の阪神・淡路大震災をきっかけとして、その数を急速に増やしてきたという結果が出ている。これら前身となる活動は、一般に「ふれあい活動」「たすけあい活動」などと呼ばれ、介護保険指定事業者となってからも、介護保険枠内では補いきれない部分や、介護保険対象外の人へのサービスとして提供されている。

＜スタッフと利用者＞

サービス提供スタッフは、常勤ヘルパーは平均して、０人～４人であり、サービス提供の多くは非常勤ヘルパーによって行われていることがわかる。また、介護保険に伴う事務の煩雑さは、経験的に介護系NPOにとって非常に大きな悩みであり、それを専属で行う事務員の設置は重要とされているが、常勤事務職員数は平均して１人か２人であることがわかる。利用者は、介護保険枠内サービスを利用している者が若干多い傾向がみられる。

＜サービス内容＞

サービス内容の傾向を、介護保険の枠内・枠外別に見ていくと、共通して訪問介護を行っている団体がほとんどであり、ついで居宅介護支援通所介護、痴呆対応型共同生活介護となっている。また、枠外活動においても、ホームヘルプサービスは多くの介護系NPOで行われており、次いで移送サービスとなっている。子育て支援がどちらの調査でも多いのは、介護系NPOの活動主体の多くが、中年期から初老期にかけての女性であり、子育て支援の重要性や必要性を感じていることや、子育てと介護の両方を行っている家庭などを、ホームヘルプサービスで訪問することによって認識し、その支援の必要性を感じたことなどが影響しているのではないだろうか。

＜事業高＞

介護系NPOの事業高は、介護保険によって大きく変化した（安立：2002）。このことは、2000年のデータを元にしている安立らの調査から、2002年に調査を行ったさわやか福祉財団の調査における変化からもおおよそ推測することができる。 特に、介護保険の枠外収入においては、2000年時の安立らの調査では、20%強であった500万円以上の事業規模の団体が、2002年時のさわやか福祉財団の調査では約40%と倍になっている。

このことは、介護系NPOが提供する、介護保険の「枠外活動」が、地域住民にとって必要であり、求められているサービスであることを示しているといえるだろう。そして、その「枠外活動」にこそ、各々の介護系NPOのミッションが含まれているのではないだろうか。

2.2　地域福祉論からのアプローチ

このような介護系NPOの多くが、介護保険指定事業者となる以前から活動を開始していたことは先に述べた通りである。その活動形態は様々であり、関連する先行研究は少なくない。それらを大きく分けると、組織論やマネジメント論的なアプローチ、地域福祉論からのアプローチが考えられる。今回は後者に重点を置いて先行研究の整理を行いたいと思う。

ボランティア的な非営利組織が、地域において介護・福祉サービス提供者となることについての議論は、福祉国家から福祉社会への転換が論じられはじめた当初から存在していた。それは、内藤（2000）によれば、「当然のことながら福祉社会への接近には複数の途があるにちがいない。」とし、その途の一つとして「地域福祉からのアプローチ」をあげている。

阿部（1982）は、「地域は福祉ニーズの発生の場」とし、地域福祉を「＜住民参加による福

祉活動を基盤として、福祉機関や施設等の社会資源を動員して、福祉ニーズの充足を図り、地域の福祉を高める公私協同の体系である＞」と定義している。ここで述べられている「公私共同の体系」による福祉とは、内藤（2000）の言葉を借りるならば、「制度や制度的機関を主体とする福祉以上に地域住民の自発的共同を主体とする福祉」であり、それはすなわち、地域住民が自分達の生活を通じて感じている課題や問題点を話し合い、そこから協力して、自発的に創り上げていく、いわば「土着の」福祉であり、地域住民の、地域住民による、地域住民のための福祉であるといえる。

越智（1990）は、そのような地域福祉を作り上げるのはボランタリーな行為であると主張しているが、実際、介護系NPOの創始者にインタビューを行うと、「友達の○○さん」のために行ったボランティア的な活動から、徐々に組織化され、拡大していったという話もしばしば聞かれることである。

また、拡大していく上で、よりマクロな視点からその問題を捉え、新しい価値や生活を創りあげようとする運動も出てくる。その一つの例として、生活クラブ生協[3]や、ワーカーズ・コレクティブ[4]などがあげられるだろう。佐藤（2002）は、女性たちによる新しいネットワークや働き方の創造して、生活クラブ生協やワーカーズ・コレクティブを捕らえ、その内部における人間関係は、「　人と人とが出会い、語り、理解し合い、結び合い、決定し、そして共に行為する、相互肯定的な関係」としての「アソシエーション」であるとし、その関係は常に流動的で変化していると述べている。

2.3　小　括

介護系NPOは介護保険指定事業者となる以前から、前身となる活動を行っており、その前身となる活動は、その地域における生活者としての立場から、地域住民の自発的な行為によって立ち上げられたものが多い。そのような活動は、官僚的なトップダウン形式のコミュニケーションではなく、対等な立場での対話によって創り上げられるものである。この対話による「アソシエーション」が、どのように形成されているかによって、介護系NPOの発展は大きく左右されると思われる。

介護保険指定事業者となって以来、介護系NPOの事業高は拡大しており、年間に億を超える団体もあるほどである。それらの多くは、訪問介護からスタートし、その後枠外活動を中心に多くのサービスを複合的に展開する「複合発展型」である（安立：2002）。では、そのような「複合発展型」における「アソシエーション」はどのように形成されているのだろうか。

本論文では、全国第5位の事業高規模であり、かつ、ホームヘルプサービスから活動をスタートさせた、「複合発展型」介護系NPO「たすけあい泉」の例から、分析を行う。

3 「たすけあい泉」とは

3.1 地域性

正式名称「特定非営利活動法人　たすけあい泉」は、NPO法第1号の「保健、医療又は福祉の増進を図る活動」に基づき活動を行う介護系NPOである。「たすけあい泉」が活動拠点とする横浜市泉区は、横浜市の南西部に位置する比較的平坦な地域である。人口約15万人(2003年11月1日現在)、平均年齢41.67歳、65歳以上人口16.5パーセント（2003年1月1日現在）で、区の面積のおよそ半分が市街化調整区域に指定されており、住宅地と農地・山林などの緑地に恵まれた街である。1960年頃から住宅地としての開発が始まり、1986年にそれまでの戸塚区の再編成により正式に泉区が誕生して以来、都市基盤や各種市民利用施設の整備が進められてきた比較的若い街である。

3.2 活動内容とミッション

2003年7月現在、たすけあい泉が行っている事業は、①家事介護サービス「たすけあいステーション」②食事サービス「はな」③移送サービス「ゆめ」④自立予防デイサービス⑤研修事業⑥自立支援ホームヘルプ⑦在宅ホームヘルプサービス・難病患者向けホームヘルプサービス（横浜市委託）⑦精神障害者訪問介護事業（横浜市委託）⑧ミニデイサービス「にじ」⑨介護保険事業（居宅介護支援・訪問介護・通所介護・福祉用具貸与）⑩障害者支援費事業（知的・身体・児童）である[5]。また、「たすけあい泉」の目的は、「①豊かで住みよい地域社会のため、困ったときはお互いに助け合い、市民の立場に立った福祉活動を行って、福祉の充実に寄与していきます。②<困ったときはお互いさま>気軽に声をかけられ、気軽に手助けしてもらえる<たすけあい＝心>のネットワークを地域に広げていきます。③利潤を追求しない市民事業として活動しています」（たすけあい泉ホームページ）であり、つまり、「市民の立場」からの「福祉活動」を行うことで、「困ったときはおたがいに助け」合える、「豊かで住みよい地域社会」を、創っていくことを目的とする介護系NPOであるといえる。

では、「たすけあい泉」は、どのようなミッションのもとで、それらの活動を行っているのだろうか。代表の吉川則子氏は、インタビューにおいて、「当事者主体」という言葉でそれを表現している。

「利用者本位は、はじめにサービスありき、当事者主体は、はじめに人ありきなのです。私たちは、サービス供給を主体にするのではなく、人と人との関係を重要に思わなくてはならないのです。<当事者主体>に、<ごく普通の生活>をサービスしなくてはなりません。そして<ごく普通の生活>は人それぞれに違います。サービスを提供しました！というのではなく、だれだれさんの普通の生活のサポートをしにきました、というように活動をしていくのです」

この「利用者本位」ではなく「当事者主体」という立場は、サービスの受け手も送り手も、地域の生活者として、普通の生活の中で、お互いに人間関係を構築していくということだといえよう。

3.3 「たすけあい泉」の歴史

「たすけあい泉」のそもそもの始まりは、横浜西部生活クラブ生活協同組合泉支部で活動していた一般の主婦達が、地域において、高齢者サポート、配食、保育、情報発信などを柱とした、組合員のためのサービスを提供を行う「生活館」を創ろう、と集まったことによるものである。現在代表を務める吉川氏は、この生活館立ち上げ委員会の委員長を務めていた。この生活館構想は、場所、役員、方法等が決定していたにも関わらず、結局は頓挫するのだが、そこに集まった人々は、地域の生活者として、そして生活クラブ生協組合員として感じていたニーズから、「組合員自らの生活技術や技能を提供」することによって、「地域にたすけあいの輪を広げ」て「共にたすけあえる地域づくり」をめざして、新たな計画を打ち出した。それが、ワーカーズ・コレクティブによる「たすけあいステーション」計画である（第1回総会資料：1993)。

1993年9月、「たすけあいステーション」は、自営業を営んでいる会員の事務所の机の一つを月1000円で借りるところからはじまった。当時の資産は電話一本であり、建物がなくても共済できるもの、つまり訪問による人的サービスからスタートしたのである[6]。当時横浜市では、行政による「横浜市ホームヘルプ協会」のサービスがすでに確立されていた。そのため、「たすけあいステーション」の活動は、「30分だけ」というものや、飛び石的な仕事が多かったが、それらを「絶対に断らない」という合言葉のもとで、すべて行ってきた。小さなニーズにも全て対応する、という「たすけあいステーション」の姿勢が功を奏し、利用件数や会員数が徐々に増えていく。月1000円、机一つからはじまった「たすけあいステーション」も、1994年10月にはセメント床10畳ほどの事務所を設けるようになった。そこでは、従来のホームヘルプサービスに加えて、ケーキ類や手芸品、焼き物といった地域作業所の作品の展示即売も行われた。

「たすけあいステーション」開所当時の試行錯誤ぶりを、会議数の多さからうかがい知ることができる。月に1度の定例会と年に一度の総会はもちろんのこと、理事会、代表者会議、臨時会議といった内部会議だけでなく、ワーカーズ・コレクティブ全体会や、様々な外部団体との会議、行政との会議、研修などにほぼ毎日のように参加している。

ワーカーズ・コレクティブとして活動していた「たすけあい泉」が、NPO法人格取得に向けての動きを見せるのは、1997年から1998年はじめのことである。きっかけは、1995年より泉区からの委託業務として行ってきた、配食サービスの委託停止であった。その年、横浜市は配食サービス事業者の見直しを行い、任意団体への委託を廃止したのである。3年間の蓄積によって、利用者の数は年々増えていたが、廃止のあおりを受けて、「はな」の利用者数は約10分の1にまで件数が減り、運営の危機にさらされる。当時の「はな」の従業者人数は10名、新しく設備も整えた矢先の出来事だった。「撤去も考えた」と代表の吉川氏はいう。しかし、その設

備を現状復帰させるためには資金が必要であり、それは当時の「たすけあい泉」にとっては投資できる金額ではなかった。そのため、業務委託を復活させる方向を考えなくてはならなかった。横浜市では、NPO法施行にあたっての勉強会が「市民セクターよこはま」として行われており、「たすけあい泉」は配食サービス停止以前からそれに参加しており、業務委託復帰にあたり、NPO法人格を取得しようと考えたのは、必然的な流れからであった。1998年12月には申請書類を提出、翌年3月には認証を受ける。神奈川県下で2番目、という速さであった。

このように、「たすけあい泉」は、ホームヘルプサービスを中心に、生活クラブ生協内の活動から、ワーカーズ・コレクティブ、そしてNPO法人へと変遷を遂げてきた歴史を持っている。

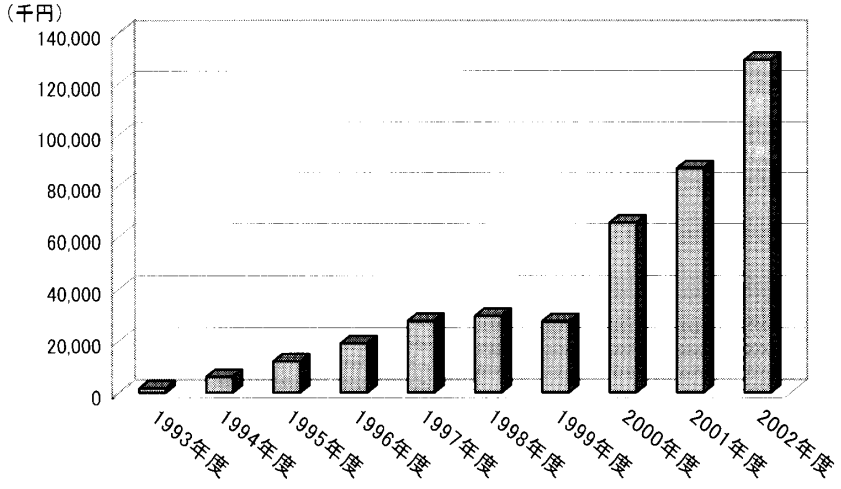
4 「たすけあい泉」の複合性

4.1 事業高の推移と複合的な料金設定

介護系NPOの多くは、介護保険指定事業者となってから、その事業規模を大きく拡大していることは先述したが、それは、「たすけあい泉」でも同様である。

2003年7月現在「たすけあい泉」で行われている主な活動を、大きく分類すれば①介護保険事業②介護保険の枠外活動③横浜市ホームヘルプ事業（横浜市委託事業）④研修事業の4つである。そして、本論文では、その中でも①介護保険事業と②介護保険の枠外活動に特に注目し、概観し、「たすけあい泉」の事業における特徴を分析する。

図1は、「たすけあい泉」の総事業高の推移を示したものである。全体的に、右上がりの傾向を見て取ることができる。「たすけあい泉」が、地域において認識され、活動を拡大していったことを示しているといえよう。また、介護保険参入後の2000年度に大幅な伸びを示していることがわかる。さらに、それ以降の伸びは従来よりも大きく、2002年度には1億を越すまでになっている。介護保険によって新しく会員となった人々が、「たすけあい泉」の枠外サービス

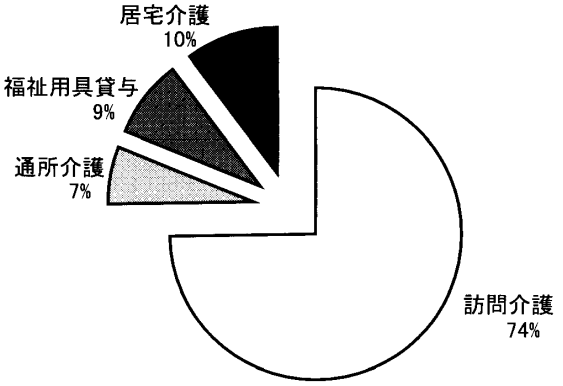


1993--2003年度総会資料より

図1　総事業高の推移

など多様なサービスを受けることによって、全体的な伸びが大きくなったと考えられる。

では、介護保険事業においては、事業高の割合はどのようになっているのだろうか。「たすけあい泉」では、「訪問介護」「通所介護」「福祉用具貸与」「居宅支援」の4つを介護保険事業として行っている。図2は、2002年度の介護保険事業収入における割合を示したものである。ここから、訪問介護が介護保険事業収入全体の7割強を占めていることがわかる。このことは、「たすけあい泉」がもともとホームヘルプからスタートした団体であり、長い歴史をかけて、地域ニーズを発見し、それに対応することで利用者の信頼を獲得してきたことから考えれば、自然の流れである。



2003年度総会資料より筆者作成

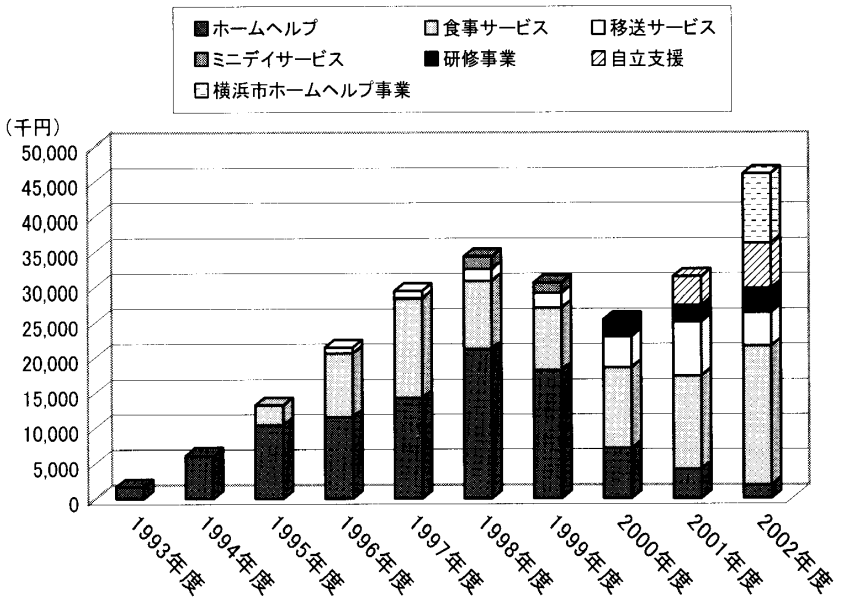
図2　介護保険事業における事業高の割合

次に、介護保険の「枠外活動」について概観する。たすけあい泉の「枠外活動」は、①ホームヘルプ事業「たすけあいステーション」②食事サービス「はな」③移送サービス「ゆめ」④ミニデイサービス「にじ」⑤研修事業⑥公衆浴場「コモ湯」、に加えて、横浜市からの委託を受けている⑦自立支援事業：予防デイサービス⑧横浜市ホームヘルプサービス：指定居宅介護支援・精神障害者事業などであるが、②食事サービスにおいては行政委託も一部含まれ、④ミニデイサービス「にじ」は、介護保険の通所介護指定事業者としても活動しており、それぞれがより幅広い活動を可能にするために、様々なサービスを設定している。主な活動部門である「はな」「ゆめ」「にじ」は、原則的には独立採算によって運営が行われており、それぞれの運営は各々の責任者の手にまかされている。

図3は、介護保険の枠外活動の事業高の流れを示したものである。確かに、介護保険指定事業者となった2000年度には、一旦は事業高は落ち込んでいるものの、翌2001年以降は再び伸びていることがわかる。中でも、食事サービスや新たに開始された自立支援事業が顕著である。つまり、「たすけあい泉」は、介護保険によって事業が安定したことによって、NPOらしい「枠外活動」の対象を拡大し、発展させてきたといえる。この傾向は、介護保険の前後にかかわらず、事業高の拡大に伴って増えていくサービスにも現れており、それが「たすけあい泉」のNPOとして最も特徴的な点である。

また、図3からはミニデイサービスやホームヘルプサービスが介護保険以降減少していることが見て取れるが、ミニデイサービスに関しては、原則としては介護保険枠内でサービスを行うことによって、利用者の負担を軽減させ、枠外サービスを、緊急サービスや適用外高齢者のための枠として設けるという方向にシフトしたことによるものである。

さらに、それだけではなく、横浜市から介護保険適用外者を対象とした、自立支援のための「予防デイサービス」を設けることで、サービスにとどまらず、料金設定においても枠外サー



1993－2003年度総会資料より筆者作成

図3　枠外活動の事業高の推移

ビスの多様化を図り、複合的にサービスを得られるようにしている。その結果、利用者のニーズに応えやすくなる、というNPOらしい「当事者主体」のミッションを、ここからもうかがい知ることができるだろう。また、ホームヘルプサービスについても、ほぼ同様の理由と同時に、横浜市から「横浜市ホームヘルプサービス」[7]の委託を受けることによって、より多様な料金設定を実現している。

4.2　複合的なサービス内容

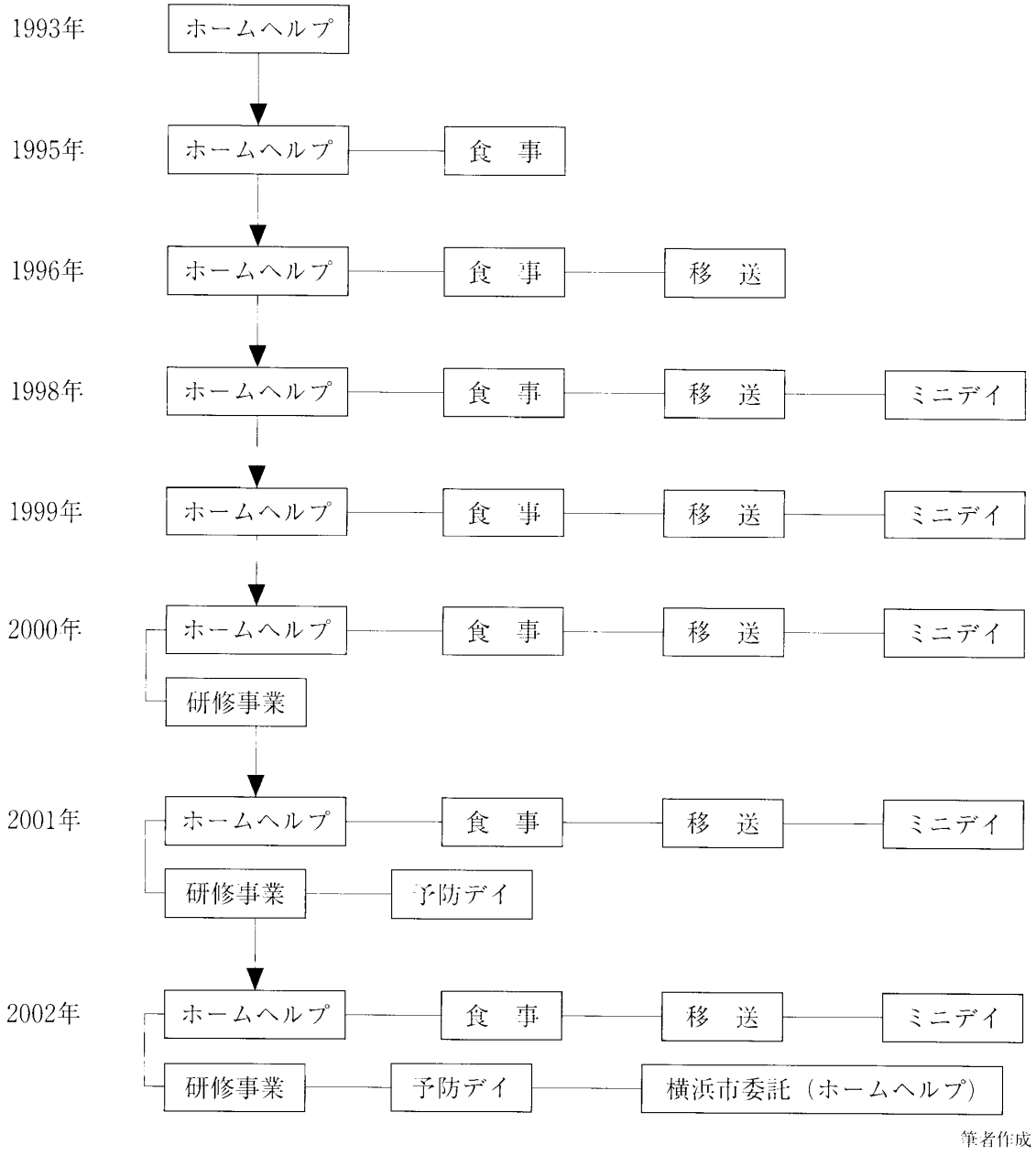
事業高が拡大するにしたがって、「たすけあい泉」のサービスもまた、複合的に発展してきた。図4はその様子を時系列的に表したものである。

当初訪問介護サービスのみでスタートした「たすけあいステーション」は、2年目から質的な問題に取り組んだ。まずあげられるのが、定例会後のケア学習会や、ケース検討会、ホームヘルパー研修といった研修制度の充実である。会報「ゆずりは」や「たすけあいステーション」が配布され始めるのもこの年からである[8]。3年目以降は、サービスの多様化がテーマとなり、また公的介護保険の説明会への参加が始まるのもこの頃からである。

一方で、1996年の会員向け会報「たすけあいステーション」のあとがきには、「NPO法案ピンチ、非営利の市民活動支援で、福祉や文化活動がしやすくなるものと期待は大きい」と、NPO法への期待が述べられ、しかし「今国会では絶望的だと。己の選挙にプラスになるかならないか、で判断されてはたまったものではない」と、NPO法案の先送りについての記事が掲載されている（「たすけあいステーション」1996．7．1，№3）。NPO法と公的介護保険は、介護系NPOに大きな影響を与えているが（安立：2000）、「たすけあい泉」もまた、法律策定

以前からNPO法人格に注目していることがわかる。また、サービスの多様化をテーマにすえたことに伴って、1995年からは、毎年新しい活動を一つスタートさせるという目標がたてられる。

最初に開始された事業は、配食サービス「はな」である。そもそもの活動である「たすけあいステーション」の延長的なサービス要請として、地域作業所から食事サービスの依頼があったことからスタートした。もともと、ステーションで希望されるたすけあいにおいて、在宅への食事サービスは最も多いニーズの一つであった。そしてその件数はどんどん増えているという現状は、当時のたすけあいスタッフの間では周知の事実であった。それに加えて、様々な作



筆者作成

図4　「たすけあい泉」の「ふれあい・たすけあい（枠外）」活動の変遷

業所から依頼が来るようになると、それぞれの作業所を訪問して食事を作る、というシステムでは人的資源などからも困難である状況に陥っていた。また、それに加えて、泉区より配食サービスの委託を正式に受けたこともあり、「はな」は開所された（1995年７月）。

次に開始されたサービスが、「移送サービスゆめ」である。「ゆめ」は1997年１月に、一人では外出できない人々の手足となって、外出のサポートを行う「介助付きおでかけサービス」として発足された。たすけあいステーションや「はな」の活動から、高齢者や障害者が家の中に引きこもりがちな実態が明らかになったためである。1997年７月の会報「たすけあいステーション」には、当時の「ゆめ」代表H氏が「外出は何よりの薬」というタイトルで「ゆめ」の意義について寄稿している。先に開始されたサービス「はな」との連携もはかられ、「ゆめ」の車による「はな」の配食もはじまった。

1998年から、1999年にかけて、ワーカーズ・コレクティブを脱退し、NPO法人への転換をはかる。その年はじまった新しい事業としては、「ミニデイサービス　にじ」の開所をあげることができる（1998年６月）。「にじ」もまた、たすけあいステーションや「はな」「ゆめ」の活動を通して明らかになった「高齢者が出かけやすい場所を作りたい」という、サービスの送り手からのニーズから誕生した事業であった。当時、多くのデイサービスでは「ちいちいぱっぱ」と呼称されるような、お遊戯などが行われたり、半ば身体拘束のような扱いを受ける高齢者が多かった。加えて、突然の外出で、家族が遠出しなくてはならないが、高齢者を一人で家に置いておくことができないような状態の時、対応できる場所がない、高齢者が外に出て、社会とかかわりを持つ場面が少ないなどという声が、訪問介護サービスや、配食・移送などのサービスの送り手からあがったためである。そのため、「にじ」では当初から「はな」「ゆめ」「ステーション」との連携が取られ、移送は「ゆめ」が行い、お昼ご飯は「はな」から届けられている。

NPO法人として認証された1999年に、新たに立ち上がるのが「介護保険事業部」である。2000年１月に発行された会報「ゆずりは」には、「はじめまして！　介護保険事業部です！」と４月からスタートする介護保険についての簡単な説明と、宇宙会員が、介護保険施行によって変更となるサービスや利用料金の説明が記されている。また、ケアマネージャーやヘルパー資格のための研修の充実が、この頃からよりいっそう高まってくる。

そして、2000年４月、介護保険指定事業者としてサービスを開始する。「たすけあい泉」が「介護保険事業所」としての認可をとったのは、①訪問介護②通所介護③福祉用具貸与④居宅介護支援の４つで、それは2003年7月現在も同様である。また、移送サービスで介護保険指定事業者認定を取らなかった理由として、移送サービスによって訪問介護などの時間が制限されたり、臨機応変にニーズに応えられないといった難点を吉川氏はあげている。一方で、NPO法人となったことによって、会報「ゆずりは」「たすけあいステーション」は廃止される。
翌年2001年10月には、予防型介護として「予防デイサービス」[9] が開設される。これは、介護保険認定外の高齢者を対象とした、横浜市からの委託事業である。また、2002年度からは新たな事業部として「横浜市委託事業部」が発足される。これは、元々「たすけあいステーション」

活動として行われていた障害者向けのホームヘルプサービスと介護保険対象外者のためのホームヘルプサービスの一部が、横浜市からの委託業務「横浜市ホームヘルプサービス事業」として行われるようになったことによるものである。また、2003年4月からは支援費制度にのっとって、「支援費事業」も行われている。

このように、「たすけあい泉」は複合的にサービスを展開してきた。そしてそれは、事業規模の拡大と比例している。つまり、「たすけあい泉」は、ある事業における事業規模が拡大するにつれて明らかになる、様々なニーズや、サービスの送り手からの声をその都度拾い上げ、新しい活動として展開していくことによって、拡大・発展してきたのである。

4.3　複合的な人間関係

このように、「たすけあい泉」は事業規模の拡大に伴い、その活動を複合的に発展させてきた一方で、「当事者主体」のミッションのもと、サービスの受け手と送り手の人間関係を重視することによって、質的効果も高めてきた。図5は、「たすけあい泉」における、サービスの受け手と送り手の複合的な人間関係を示した一例である。利用者Bさんに対して、「たすけあ

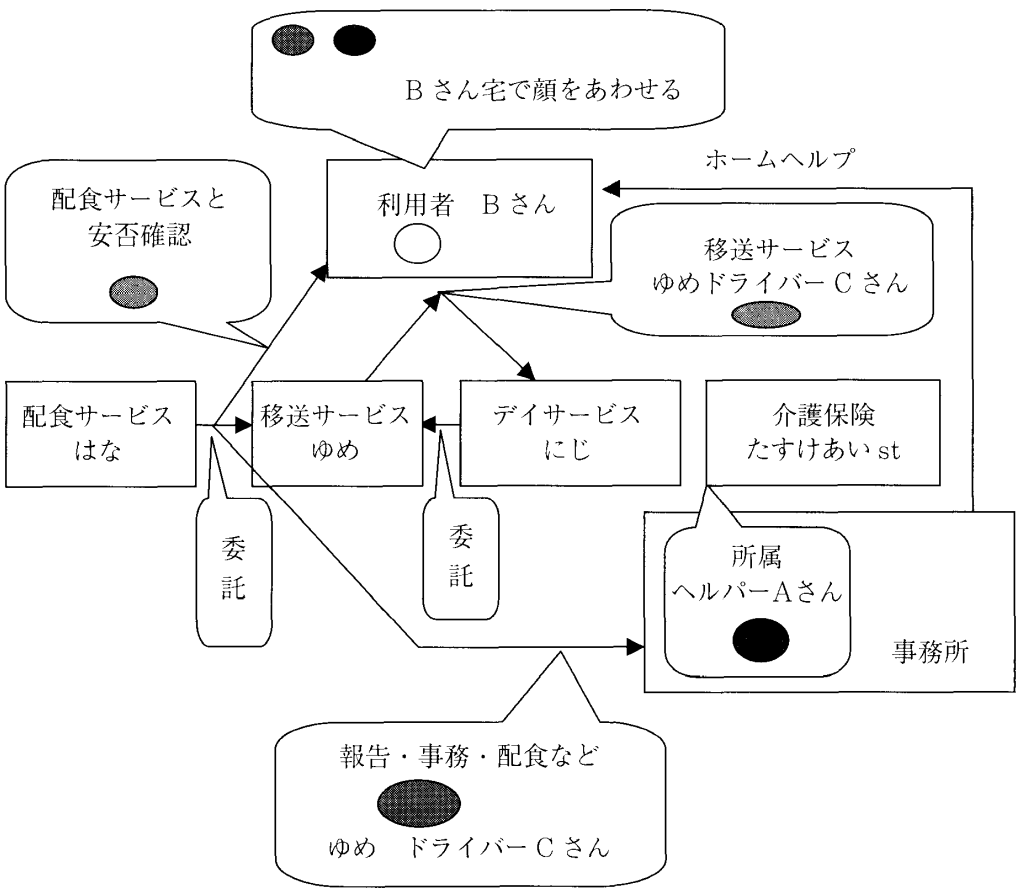


図5　複合的な人間関係の一例

い泉」から関わるサービスの送り手は「ゆめ」ドライバーのCさんと、介護保険やたすけあいステーションの訪問介護ヘルパーのAさんである。Bさんが「たすけあい泉」において利用しているサービスは「配食」「移送」「ミニデイ」「ホームヘルプ（枠外・枠内）」である。

まず、Cさんは「はな」の配食サービスのため、Bさん宅に向かう。そこで、Aさんと会い、情報交換を行い、Bさんの安否確認を行う。さらに、Bさんが週に1度のデイサービスを利用する際の、送迎ドライバーもCさんである。　また、「ゆめ」と「たすけあいステーション」「介護保険」の事務所は同一の場所にあるため、AさんとCさんはそこでも顔を合わせ、情報交換等を行うことができる。これはあくまで一例であるが、このような「サービスの受け手⇔送り手」「サービスの送り手⇔送り手」といった、サービスの当事者を中心とした複合的な人間関係が形成されている。それは、その他のサービス間でも同様である。

4.4　開かれた「場」の提供 ― 関連グループ組織との複合的な関係によって ―

また、「たすけあい泉」には、上記にあげた「はな」「ゆめ」「にじ」などの他に、関連するグループ組織が存在している。それは、「たすけあい泉」の「たすけあいステーション」活動において、発足以来なされてきた障害者向けの活動が、より発展し、別組織として立ち上げられた、地域作業所を中心とする施設である。そして、「たすけあい泉」は、その関連グループ組織と連携を図ることによって、地域にいてその存在を主張し、より複合的なサービスを当事者主体の立場から、地域住民に対して展開できるようにしている。

その関連グループ組織として、最も主要なものが、横浜市障害者地域作業所「ジョイカンパニー」である。「ジョイカンパニー」は、2001年4月に開設され、2003年11月現在は「ジョイカンパニー1」「ジョイカンパニー2」「ジョイカンパニー3」という3つの作業所にわかれ、トルマリンの選別や、畑作業、クラフト、喫茶などを行っている。これら3つの作業所は、いずれも中田地区内に点在し、そのうちのジョイカンパニー2は、「たすけあい泉」の事務所棟に隣接し、部分的に協同使用している（図6参照）。

この建物は、「たすけあい泉」と「ジョイカンパニー」の接点として、そして地域への活動の広がりにおいて、まずは非常に重要な役割を担っている「複合スペースコモンズ21」[10]（以下「コモンズ21」）である。図5からもわかる通り、「たすけあい泉」の「食事サービス　はな」「デイサービス　にじ」の二つをのぞいた全ての事務所に加えて、「ジョイカンパニー」の事務所も同じ「コモンズ21」のスペース内に設置されている。事務所だけではなく、ジョイカンパニー2が行っている「喫茶・レストラン」に加えて、「たすけあい泉」が行っている公衆浴場「コモ湯」や「予防デイ用スペース」も設置されている。

地域への活動の開放という点でも、「コモンズ21」は非常に重要な役割を果たしている。まずは、先述した「喫茶・レストラン」である。これは「たすけあい泉」の事業とは異なるが、同一建物内・敷地内に存在することによって、「たすけあい泉」の情報をジョイカンパニー2の訪問者に提供する役割を果たしている。　また、陶芸教室などカルチャーセンターとしての

役割も果たしており、福祉に限らない地域住民への開放が行われている。加えて、機械浴も備えた入浴設備をより地域に開放するために、公衆浴場としての資格を取得し、銭湯としての活動もはじめている。このように、関連する組織と連携することによって、目に見える形での空間的な「場」を創り上げ、地域に開放することで、自らの情報とミッションをより目に見える形で発信し、その結果地域住民の信頼性を高めている点は、「たすけあい泉」の地域における特徴であり、役割であるといえるだろう。

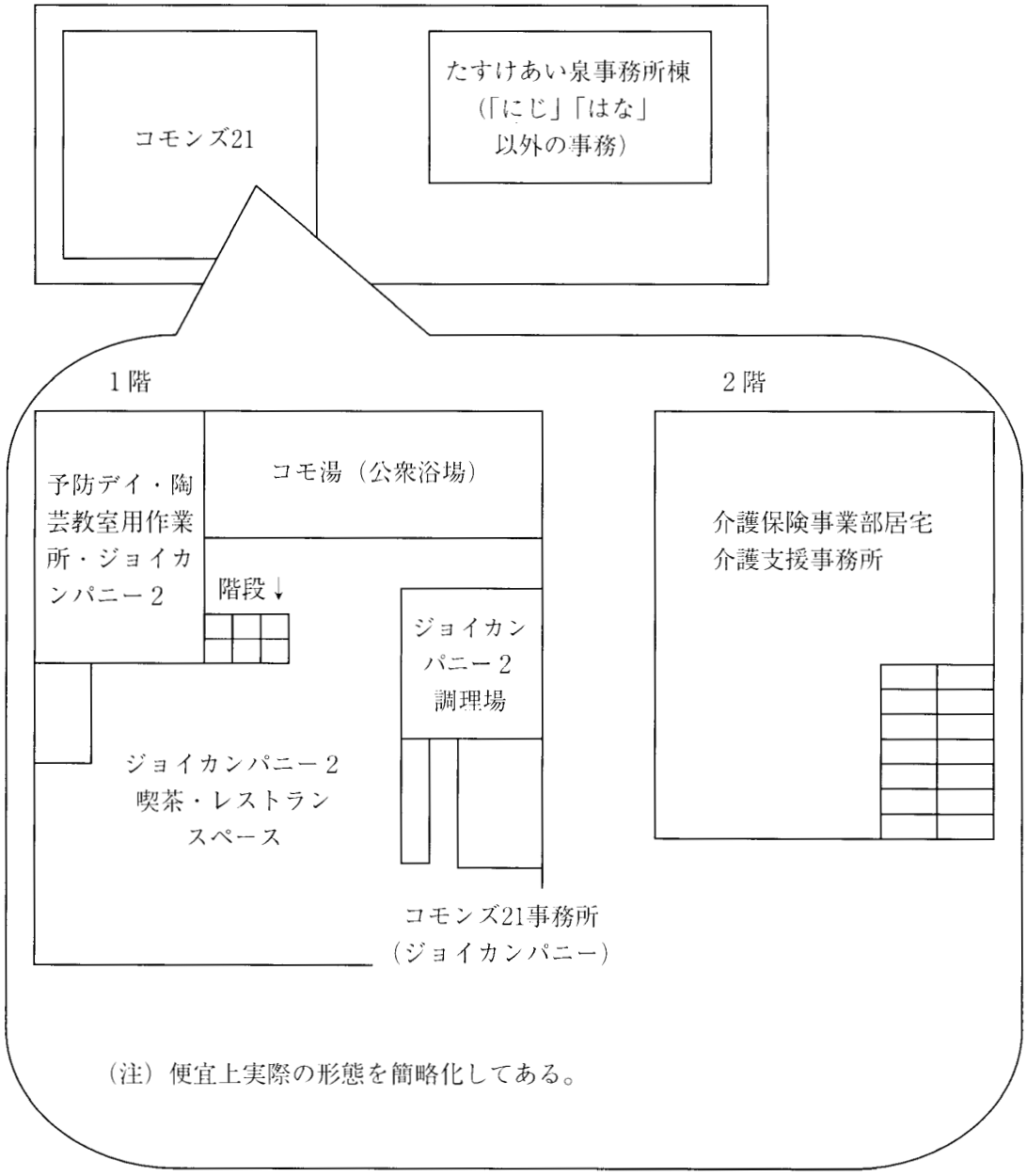


図6　同一敷地内に隣接する「たすけあい泉」と「コモンズ21」

5　考察と今後の研究課題

以上述べてきたように、「たすけあい泉」は、サービス内容、対象、料金設定などを、「当事者主体」のミッションのもとで、複合的に行い、発展させてきた。「当事者主体」の立場は、サービスの受け手と送り手の両者が、または受け手同士、送り手同士が、自分達の生活の場である「地域」において、「ふつうの生活」のために対話していくことによって可能となる。つまり、子育てや介護などの問題を、最も実感できる立場の「普通の主婦」が、「ホームヘルプサービス」という形で、最も「私的」な空間である家庭に入っていくことによって、ある種「井戸端会議」のような話からニーズを発見していくという、「普通の生活」の延長戦としての活動が中心となっていることによって、可能となったのである。

しかし、「たすけあい泉」がここまで複合的に発展できた理由はそれだけではないだろう。サービスの受け手と送り手の両者の「地元」である地域に、地域住民が「ホームヘルプサービス」だけでは見えにくかった「たすけあい泉」の存在を可視化できるスペースを設け、その情報を公開し、「場」を提供してきたことも、その発展の大きな要因であったと考えられる。

「たすけあい泉」の複合的な発展は、「発見」されたニーズへの対応を会議や研修、または普段の活動の中など、当事者同士が対話する機会を増やす。このようにして、「たすけあい泉」における「アソシエーション」は形成される。そしてそれは、その機会が増えれば増えるほどに、当事者が「たすけあい泉」に対して持っているニーズは「発見」され、さらにそれが新たな対話を呼ぶ。それは、ホームヘルプサービスを主軸としたアソシエーションである。また、このようなアソシエーション形成は、「当事者主体」というミッションによって可能となり、そこにこそ「たすけあい泉」が複合的な発展を続けてこられた要因があると思われる。

一方で、本論文に残された課題は数多い。会議におけるリーダー、スタッフ、利用者らの対話のあり方やミッションの再確認は具体的にどのようなニーズが「発見」された時に行われるのか、それは自然発生的なものなのか、それとも戦略的に行われるものなのか。加えて行政との関係性や、利用者、スタッフの属性、リーダーシップのありかたなど、本来ならば介護系NPOに大きな影響を与えていると思われる事項に関して、ほとんど分析を行っていない。さらに、「たすけあい泉」は、2003年8月に社会福祉法人化を申請した。それは、トップランナーである「たすけあい泉」が、NPO法人であることになんらかの限界や課題を感じたことによるものであろう。今後も、「たすけあい泉」の動向に注目することは、介護系NPOの今後のあり方や、課題の発見において非常に重要な役割を果たすことになり、それは今後の研究課題でもある。

注

1）ふれあい・たすけあい活動とは、主に1980年代から地域住民が「住民参加型在宅福祉サービス団体」として、高齢者や障害者などへの家事援助を中心として開始された、基本的には有償・有料ボランティアによる会員性サービスである。詳しくは（田中・安立：2000）を参照のこと。

2）NPO法人市民福祉団体全国協議会事務局長で、NPO事業サポートセンター常務理事の田中尚輝氏は、この問題について、営利企業の実施する介護保険サービスと比較することで、NPOによる介護保険サービスの特徴を①当事者性 ②経営参加方式 ③真の担い手として ④ネットワーク型 ⑤地域密着型に分類し、また、NPOにとっての介護保険事業進出の意義について、その収益性やマネジメント能力の開発などの点から論じている。詳細は参考文献の田中・安立・淺川（2003）を参照のこと。

3）生活クラブ生協とは、店舗を持たず、「班別予約共同購入」方式によって運営を行う、複数のグループからなる生協である。当初から、その主な担い手は地域の主婦であり、身近な問題である「食の安全」という視点から、環境問題を考えることで、「地域に運動を起こす」ことを目的としていたグループであった（岩根　1980）。また、佐藤（1988）は、生活クラブ生協を、「食の問題を中心的主題としながら、生活者の立場から生産－流通―分配―消費―リサイクル－廃棄の全過程を含めた人間の物質的新陳代謝の過程をトータルに生態系との関係で問題にする生活者の運動体」であり、「事業体である前に一定のミッションにもとづく人々の結集としてのアソシエーション」とし、生活クラブ生協を、「ニーズ対応型」でも「効率追求型」でもない、「オルタナティブ型（自己および生活変革型）」と定義している。

4）佐藤（2002）によれば、「自己資本と自己労働で直接民主的に事業を仲間と協同して行う比較的に小規模な事業体」であり、「したがって、そこには資本と経営と労働との分離・対立は存在しないし、雇う雇われるという雇用・非雇用の関係も存在しないし、また管理する管理されるという支配関係もない」、生活協同組合的な組織である。

5）その後新たな事業も展開されている。詳細は、「たすけあい泉」のホームページを参照のこと。http://www7.airnet.ne.jp/npoizumi/

6）立ち上げ当初の「たすけあいステーション」の主な事業内容は、定款によれば、①介助・介護に関する業務 ②家事及び育児等を代替する業務 ③組合員の知識や技能の向上に必要な教育訓練業務 ④地域の「たすけあいネットワーク」の運営に関する受託業務 ⑤地域福祉のために各種活動を組織する業務 ⑥その他とあるところからも、それをうかがい知ることができる。「たすけあいステーション」に参加する組合員は、まず出資金２万円を拠出する。出資金は三年間は据え置きとされるが、脱退時に返還される。役員は、理事が10名～13名、監事が２人～３人である。その任期は毎年１回、事業年度の終了後二ヶ月以内

に行われる通常総会の終結時であり、短い期間であることを原則としている。これらの役員は総会において選出される。月に一度、例会も開かれる。これらのシステムは、ワーカーズコレクティブとして独立したとはいえ、生活クラブ生協期の特徴をそのまま引き継いだ形であるといえる。

7）横浜市ホームヘルプサービスは、横浜市が行っている介護保険の対象外で、65歳以上の人を対象とした「自立支援ホームヘルプ」と、精神障害者支援、指定居宅支援などの総称として、ここでは使用している。

8）「ゆずりは」は利用者向け、「たすけあいステーション」は会員向けの会報である。

9）横浜市の委託による「介護予防型デイサービス事業」のこと。介護保険の給付対象外の人を対象に、看護師等による健康診断や、軽い体操などの機能訓練等のサービスを提供。また、カルチャー的なことも行い、介護状態になることを予防することを目的としている。筆者が訪問した際は、フラダンスが行われていた。「たすけあい泉」の予防デイは、コモンズ21で行われている。

10）「複合スペースコモンズ21」は、「たすけあい泉」の関連組織NPO法人「コモンズ21」によって、子供から高齢者、障害者、居住を一つの空間にちりばめ、「社会資源としての居場所をつくる」という目的のもと、2001年に建設された。中心となったのは代表の吉川氏他、元社協メンバーなど、「市民セクター横浜」に参加していた人々である（神奈川県自治総合研究センター，2002，『平成12年度部局共同研究チーム報告書　新たな地域福祉の推進について』）。

文　献

安立清史，2002a，『福祉NPOと厚生行政との共働可能性に関する調査研究（総括報告書）』，厚生労働省厚生科学研究費補助金報告書

————，2002b，『福祉NPOと厚生行政との共働可能性に関する調査研究（総合報告書）』，厚生労働省厚生科学研究費補助金報告書

阿部志郎，1986，「セッツルメントからコミュニティ・ケアへ」，阿部志郎編，『地域福祉の思想と実践』，海声社

神奈川県自治総合研究センター，2002，『平成12年度部局共同研究チーム報告書　新たな地域福祉の推進について』

内藤辰美，2000，「福祉社会の形成と地域福祉 ― ＜生命化社会＞と＜公共的市民文化＞を求めて ―」，『社会学年報』，№29：45-66

那須壽，1987，「経営と運動の統合に向けて ― 生活クラブ生協における基本方針の確立過程 ―」，『新潟大学教育学部紀要』，第29巻，第1号：111-128

越智昇，1990，『社会形成と人間 ― 社会学的考察 ―』，青峨書房

佐藤慶幸編著，1988，『女性たちの生活ネットワーク — 生活クラブに集う人びと —』，文真館
————，2000，『NPO と市民社会』，有斐閣
さわやか福祉財団，2003a『福祉系 NPO 活動・定点調査事業報告書（上巻）　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 —』，社会福祉・医療事業団助成事業
————，2003b，『福祉系 NPO 活動・定点調査事業報告書（下巻）　福祉系非営利団体の活動と地域特性・制度の関連についてのケース研究 — 全国10団体の質的研究 —』，社会福祉・医療事業団助成事業
武智秀之，2000，「公的介護保険と NPO」，『総合都市研究』，第71号，21-31
田中尚輝・安立清史，2000，『高齢者 NPO が社会を変える』，岩波ブックレット №523
田中尚輝・浅川澄一・安立清史，2003，『介護系 NPO の最前線』，ミネルヴァ書房

その他資料

たすけあい泉，『総会資料』，1993－2003
————，『ゆずりは』，1994－1999
————，『たすけあいステーション』，1994－1999