HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	NPOによる地域生活支援事業の形成過程：「ネットワークサロン」の事例に即して
Author(s)	武田, るい子
Citation	北海道大学大学院教育学研究科紀要, 93, 225-243
Issue Date	2004-06
DOI	https://doi.org/10.14943/b.edu.93.225
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/28933
Type	departmental bulletin paper
File Information	93_P225-243.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

北海道大学大学院教育学研究科
紀要 第93号 2004年6月

NPOによる地域生活支援事業の形成過程

――「ネットワークサロン」の事例に即して――

武 田 るい子*

Development Processes of Community Based Life-Support Services: A Case Study from "Network Salon"

Ruiko TAKEDA

【要旨】本論の目的は，釧路市で障害児（者）の地域生活支援事業を展開する，NPO法人「地域生活支援ネットワークサロン」の事業形成過程を時系列的に整理することである。その際の観点は，第一に，発端となる地域課題(矛盾)をいかに解決しようとした実践であったのか，事業づくりの論理を明らかにすることである。第二に，NPOによる必要者と共に創り上げるサービス開発手法の特長を整理して，それらが新しい地域福祉サービス構築に示唆する点について論述する。最後に，当事者主体の福祉を実現するべく実践を開始して4年を経た当該NPOの現段階の課題として，組織的拡大に伴う問題についても若干の考察を行う。

【キーワード】障害者福祉，当事者と共に創る福祉サービス，地域生活支援

はじめに――福祉NPOの存在意義をめぐる問い――

筆者は，英国のコミュニティケア改革と福祉混合化政策がボランタリー組織の実践に及ぼす影響について調査を行い，英国の事例に基づいて明らかにされたNPO実践と行政協働の課題について整理した[1]。わが国の現状を見渡すとき，ほぼ10年遅れでわが国の福祉改革が同様の混合化政策をとり始めていることが確認できる。即ち，介護保険制度，支援費制度の下でサービス提供者となった福祉NPOの課題には，先にみた英国の課題との共通性が見出せるのである。

制度導入の利点は，利用者負担金の軽減とNPOの経営基盤の強化に貢献した点において明らかである。一方で，利用希望者の増加に応えようとすれば組織基盤の強化を図らなければならず，事業規模の拡大が経営問題を招来するのは必至である。NPOとしての本来事業を継続していくために，制度資金を活用していくという所期の目的は，利用者増加を与件として介護事業の存続そのものが主目的にすりかわる危険性を有しているのである。組織がその使命を忘れて事業という「手段」が「目的化」することは，英国のNPO研究からも報告されている課題で

* 北海道大学大学院教育学研究科博士後期課程（教育計画講座）

1) 拙稿(2001：169-182)「健康教育プロジェクトにみるパートナーシップ形成の意義――北アイルランドの事例から――」『教育学研究科紀要』第84号，北海道大学大学院教育学研究科，拙稿(2002：219-243)「パートナーシップの批判的検討―地域健康教育実践を手がかりとして」『社会的排除と「協同の教育」』御茶の水書房

ある。

田中は「その活動（制度事業：筆者）だけしかしないとすれば，それは株式会社などの営利法人でもできることをするだけだから，（中略）NPOとして存在する意義も薄くなる」（P 207）と述べ，NPOが介護サービスに参入することの意義を，非制度サービスの充実によって制度サービスを補完し，そのことで他の事業者との差異化を図り，結果として地域全体のサービス水準の向上を牽引（けんいん）する役目を負うことにあるという。このような社会変改主体という定義の下で，制度サービスと非制度サービスの区分と引き受け方をどうするかという実践的課題は，NPOの存在意義と相まった固有の課題とみなされている。非制度サービスがむしろ制度サービスを革新していく可能性をもつとする主張には，①個別ニーズに柔軟に対応すること，②制度化されていないニーズに対しては，独自サービスをつくるかあるいはボランティア組織を活用するなど，自律的に地域福祉サービスを構築することによって解決を図ること，③そうした自立的努力の上に共同化すべきニーズは何かを選び出し，社会化すべきことを自治体に提案していくなど，とるべき実践アプローチへの示唆が含まれている。田中のみならず，市民活動としてのNPOの運動的側面に期待を寄せる論者は多い。実際どれほどの福祉NPOが上述のアプローチを実践しているのか，実態は明らかではない[2]。

わが国では，1990年代まで社会福祉事業の担い手は国，地方公共団体と社会福祉法人に制限されてきた。このため多くの福祉法人が実質的に制度的サービスのみを実施し，補助金と措置福祉に依存する実態があり[3]，また，市民によるボランティア活動は，施設訪問や互助的福祉といった残余的範疇で活動を行うのが多くの実態であった。このような制度的事業と非制度的事業の主体区分が実体化し，どちらにしても自発的に地域ニーズを発見して柔軟に対応する地域福祉事業主体の形成が阻害されてきたと考えられる[4]。

更なる課題として，近年では自治体による地域福祉計画（福祉資源の総合化）の推進という流れの中で，異なる主体間の協力・連携が具体的課題となってきている。このため先進自治体では，地域福祉システム構築を住民参加型で実施していく傾向がみられる[5]。ここで問題になるのが，責任ある参加主体の不在や異なる実践論理と組織文化をもつ主体間での実践協同の困難である。また，既得権益をもつ団体との関係調整の困難等も指摘されている[6]。

改めて確認すると，以上のような歴史的経緯と近年の協働事業の進展という環境条件の変化の中で，NPOが独自の役割を発揮して，いかに社会（本事例では地域福祉のあり様）を改善していく力となるのかが問われている。田中はNPOの活動成果を見る視点として，①要介護者に

---

[2] 田中尚樹(2001)『ボランティアの時代――NPOが社会を変える』岩波書店，田中は2004年4月17日，北海道NPOサポートセンター主催の介護NPO研修会においても同様の主張をしていた。
安立清史・藤田昌子（2003：17-37）「介護系NPOのリーダーのコミュニティ意識」『共生社会学』No.3，九州大学大学院人間環境学研究室，安立らは介護NPOの実態調査に基づいて，地域社会への思いがNPOのアイデンティティを形づくると述べている。

[3] 金谷信子（2003：1-23）「訪問介護市場はイコール・フッティングか？――格差の存在とその影響――」『The Nonprofit Review』2003 Vol.3/No.1, JANPORA (Japan NPO Research Association)
金谷は介護保険事業者の実態調査に基づいて，規模の大きな法人ほど制度内の介護保険事業に特化する傾向が見られ，行政の委託・補助事業の対象者として依然優先的な立場にあることが明らかであると述べている。

[4] 前掲書，田中

[5] 杉岡直人（2003：19-28）「地域福祉推進と自治体行政の新たな役割」『地域福祉研究』No.31，日本生命済生会福祉事業部

[6] 椎野修平（2004）「NPOと公的資金――支援・協働とは異なる新たなシナリオの必要性」2004年3月21日日本NPO学会第6回大会　報告論文

対して自治体が政策を変えたか，②地域社会において福祉問題への取り組みが具体的に推進されたか，③人々の意識が変化・向上したかを挙げている（P 187）。つまり，田中はNPOのサービス提供者という機能にではなく，市民社会形成者あるいは変革者という側面に注目し，そうした観点からNPOを評価しようというのである。

NPOの社会的意志とその協同的成果をどのように評価していくのかという比較的新しい課題を検証していくための一歩として，本稿では，釧路市のNPO法人「地域生活支援ネットワークサロン」（以下，ネットワークサロン）が実施する，障害児（者）福祉事業の展開過程を事例として取り上げて，事業推進の論理と特長を整理していく。その上で，当該NPO実践の中に見出される「当事者と共に創上げるサービス」という意識に注目をして，市民社会形成者としてのNPOという抽象的規定を分析する視点について考えていくことにする。

本論文に関わって聞き取り調査を行った人たちは次のとおりである。これまでに，2002年2月から2003年11月まで断続的に現地を訪問して，調査を行ってきた。本事例のデータは，主に聞きとり調査のデータ，ネットワークサロンのホームページ，設立者たちのエッセイや論文などの資料の考察によっている。

表1　調査対象者

Bさん	子育て支援部担当
Cさん	ネットワークサロン事務局代表
Dさん	マザーグースの会事務局
Hさん	障害者支援部担当（元市役所ケースワーカー）
Mさん	市役所社会福祉課課長（2000年当時）

1章　ネットワークサロンの組織と事業概要

ネットワークサロンの基本理念や設立趣旨は，要覧やホームページで次のように述べられている[7]。

> 「（前略）誰もがいきいきとした生活をおくることのできる地域となっていくためには，人が集い，人が繋がり，情報が集まり，そこから新たな知恵が生まれる必要があると考えます。地域生活支援ネットワークサロンは，どんな人でも思いを語り元気を充電できる集いの場を提供し，そこに集う人たちを結びつけ，集まった情報をコーディネートします。そしてひとりひとりの思いに応え，夢を着実に実現するために，釧路地域の「人」や「知恵」を総動員できるような，人と情報のネットワークを創っていく「強い意志をもった事業体」として構想し，設立します。」（2003年度要覧より，一部抜粋）

「地域を育む基地をめざして」，「誰もが住みよい地域が実現することをめざして」，ネットワークサロンは始動した。その実現方法とは「最終目的は支援を強化することでは」なく，「大事なことはお互いが助け合える地域を創り上げていくことだと」考えられている。組織の役割につ

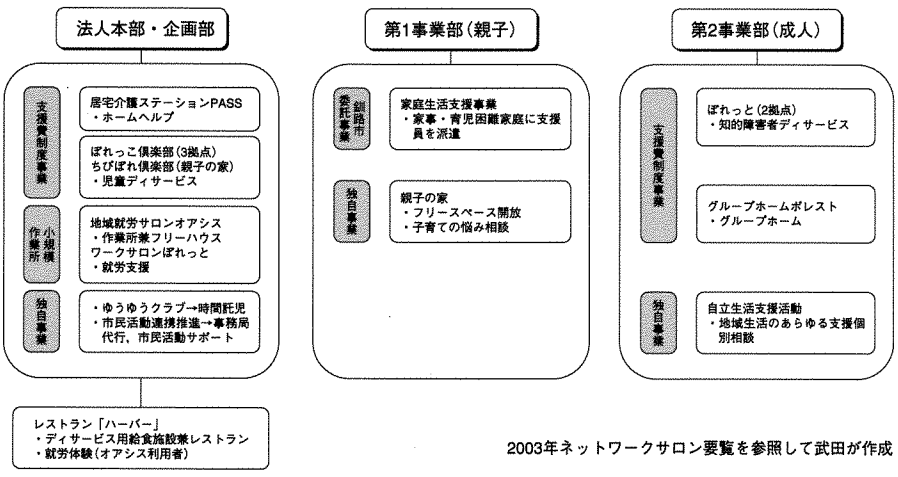
[7] http://www.est.hi-ho.ne.jp/mother を参照されたい。

いては，「地域生活を直接支援することに力を入れるのはなく，地域生活を支援するために情報を整理し，コーデイネートしたり，試行したりしながらまちづくりを推進するいわば「触媒」の役割を果たしたい」と述べられている。このような支援観は，「どんな人でも，主体的に生きる力をもって」おり，「何かができること」を確信しているという認識に基づくものである。そのため，ネットワークサロンの支援は一歩後景に退いて，「当事者が元気を蓄え，それぞれの生きる力を十分に発揮できる場とチャンス」をコーデイネートすることと自覚されている[8]。

このような理念を体現しようとする組織は，どのように具体的な活動や事業を形成してきたのであろうか。ネットワークサロンは前身組織「マザーグースの会」[9]において，障害児の子育て困難を語り合い，明らかになってきた共通課題――大別すると発達支援の方法や福祉資源の情報不足――に共に取り組んできた自助的活動から，親子の交流拠点と個別相談を事業化した組織体である。設立当初は市内幼稚園の空き教室を借りて，交流・相談活動を行うにすぎなかったが，現在では市内9ヶ所で障害児（者）福祉事業所（内1ヶ所はレストラン）を開設，経営するなど急速に事業・組織が拡大するに至った。図1は2003年12月時点でのネットワークサロンの事業組織図である。

大別すると，新しいニーズに応えて新規事業を開発・試行する**企画部門**と，乳幼児期の親子や発達の遅れがある子どもを対象とする**子育て支援部門**，中・重度の知的障害者を対象とする日中活動支援と，軽度の知的障害者を対象とする**成人支援部門**からなる。企画部にホームヘルプ事業と小規模作業所が含まれているのは，ホームヘルプが利用者の家庭を訪問することで利用者家族との接触も多く，ニーズ把握に直結しているためである。また，現在の小規模作業所（道と市の補助金）は2002年度までは不登校の子どものフリーハウス（国庫補助金）であった

図1　ネットワークサロンの組織構造と事業（2003年12月現在）



2003年ネットワークサロン要覧を参照して武田が作成

8) 日置真世（2000）「情報源「ゴキゲン子育て」と情報基地「サロン」～支え合う地域づくりをめざして～」『北海道保育白書2000』

9) 拙稿（2003：19-30）「障害児の親たちによるセルフヘルプ活動の展開と意義―マザーグースの会の分析」『北海道地域福祉研究』第6巻を参照されたい。

が，軽度発達障害の若者や成人の就労支援の必要から事業変更を行ったもので，本部事務所の1階を引き続き事業所としているためである。障害児の学童保育である児童デイサービス事業は2003年4月開設時には，1ヶ所でスタートしたが，現在も利用希望者が増加の一途であり，年度内に拠点を3ヶ所まで増設してきた。そのため，定員増や新拠点づくりを視野にいれておく必要から企画部門の管轄になっている[10]。

2章　福祉事業の形成過程

1999年6月から2000年3月に「マザーグースの会」の交流拠点事業として「療育サロン」が常設され，そこから分離独立をして「ネットワークサロン」が設立された経緯については既に論述している[11]。ここでは，ネットワークサロンの福祉事業の形成過程を事業年度ごとに整理して考察するとともに，NPOと資金，行政関係の課題の生成についても触れていく。

1．2000年～独自事業の模索

ネットワークサロンとして活動を開始した2000年は，NPO法人化のための準備と時間託児サービスの立ち上げ，小規模作業所の開設準備が主な仕事であった。NPO法人化のために事務局代表のCさんは，先行するNPOの視察や勉強会に参加するなど市民活動情報について積極的に摂取し，福祉分野に限らない人的つながりを広げていった。実現形態の模索の中に二つの注目すべき活動があった。一つは，「公開ワークショップ」(2000年9月17日～2001年11月4日まで全6回）の開催で，もう一つは時間託児サービスの立ち上げである。

1－1　ゆうゆうクラブ（時間託児サービス）[12]

【立ち上げの経緯】

時間託児サービスのしくみは，利用者である家族が登録会員となり，年会費5,000円と利用一時間当たり700円の利用料をサロンに支払うというものである。シッターは主に，大学生や専門学校生などの学生と主婦である。利用料の700円は全てシッターの賃金となり，ネットワークサロンの事務経費は持ち出しである。

時間託児サービスを立ち上げるきっかけとなったのは，自閉症の男の子をもつ「マザーグースの会」会員Dさんの問題提起であった。Dさんの子どもは1999年当時，帰宅後毎日長距離の散歩をするのが日課であったため，自分以外に「こんなことを一緒にやってくれる人がいたらいいな」と思っていたという。それを当時の「療育サロン」の例会で話したところ，例会参加者から賛同が得られ，「マザーグースの会」として取り組むという動きになっていった。1999年は療育サロンが地域子育て支援という目的を掲げて始動していた時期でもあり，「どんどん街が動いていくっていうか，釧路にこんなのがあったらいいなとか，仲間と話していることが楽しかったんですよ。ただ，ぼやきではなくて十話したら，一つは何か釧路の新しい動きにつながっ

---

[10] 2003年7月ネットワークサロン事務局での聞き取り調査による。

[11] 拙稿，「当事者活動と相互的な学習の分析～釧路市の事例から～」(2004：37-59)『社会教育研究』第22号，北海道大学大学院教育学研究科社会教育研究室，を参照されたい。

[12] 2002年9月DさんとCさんへの聞き取り調査に基づいて再構成している。

ていくような予感がしていました」と，Dさんは参加者の気持ちが前向きであったと語る。

実現へ向けて意識を共有し，具体化したサービスを利用するあるいは応援団になっていくことで，地域ニーズの顕在化が図られていくことになる。このような動きを確かなものするために，しくみづくりの実際を手助けしたり，アイディアを吟味したり，実行する気持ちを促進したりする「触媒」役がCさんであった。2000年春頃のゆうゆうクラブ立上げの経緯を二人は次のように述べている。

D：「一ヶ月もするとまたみんなに「あれどうなったの？」とか，「じゃ，名前どうすんの」と言われて，「うん，名前ね」とかいって，娘の名前にあやかって「ゆうゆうクラブ」にするねという感じで進んでいきました」。それからCさんが「ポスターに書き込んでほしいことを考えて」というので，内容を決めてイラストを描いてもらって，5月頃に大学と専門学校にもこういうことをしたいんだって話にいって，学生向けに説明会を開いたら大勢の学生が集まってくれて，その反響にCさんとびっくりしました」。

C：「当時道内でも時間預かりサービスが2つくらいあって，講演会でお話を聞いた後，Dさんが口火を切った形になって。やってみると予想以上に形にするというのが難しいと思いました。案内文づくりや利用者に手続きを説明するための要綱や規約づくりと，初めてのことばかりで結構めんどうくさいなって思いました。それでも，説明会には学生さんが100人くらい来てくれて，その中からスタッフになった人もいます」。

D：「初めは私が利用者さんと学生さんを会わせる等のコーディネートをしていました。学生の希望や空き時間のデータ入力や，約束事をきめる話し合いで毎日のようにサロンに通ってました。でも，そのうち主婦がぽつぽつやっていることでもなくなって私は手を引きました。8月からはネットワークサロンの仕事になって私は利用者になりました。ゆうゆうクラブがサロンの新規事業になったんです」。

以上のように，個人の問題を共に考え，解決していく実践の背景には次のような共通する課題があったのである。

従来からの制度としてのレスパイトサービスでは，冠婚葬祭，親の病気などの限定的な理由に応じて，ショートスティサービスとケアヘルパーが用意されていた。しかし現実は，親たちは制度の存在を知らない，あるいは知っていても手続きの煩雑さから利用を抑制してきたのであった。民間サービスの利用では「預けた人が大変だから」とか「心配で預けられない」というように，信頼関係のない他人に子ども託すことができない親自身の意識が壁となっていた。結果的に，提供者側の都合が優先される現行制度と親の意識が妨げとなって，子どもを預けて親が自由に出かけることを支援するような条件は十分ではなかった[13]。

このような状況において「ゆうゆうクラブ」という時間託児サービスは，「地域のニーズを確かめるリトマス試験事業」として多面的な意義をもつことになった。まず，上述の問題状況を打破するために，預かり形態の多様化と手続きの簡略化を実現する。預ける理由に制限がなく，自宅でも，ネットワークサロンの事務所でも，外出でもどのような預かりの形態にも応えてくれるほか，必要に応じて直前であっても，できる限りの調整を試みるという柔軟な対応をすることで，利用者の都合に配慮した点が最大の特長である。親の他人に託すことへの不安に対しては，事前に利用者とシッターを会わせることで双方の不安感の軽減に努めてきた。さまざまな事情を考慮して利用者とシッターの組み合わせをコーディネートするなど，コーディネー

---

[13] 2002年11月，2003年3月利用者への聞き取り調査とネットワークサロン事務局への聞き取り調査に基づく。

ター自身が障害児の親であるという当事者性と利用者との関係性(付き合い歴による信頼関係)がいかんなく発揮されている。

実際には，外出時の付き添いや遊び相手と家庭教師が主な依頼内容であった。登録スタッフ数は約40名程度，利用世帯は約20組で，初年度(2000年6月から2001年3月)の稼動実態は110件249時間40分であった[14]。

【ゆうゆうクラブ事業の意義】

① 利用者（子どもと親）にとっての意義

Dさんはシッターサービスの利用がもたらした成果について,「子どもが他人と関われるようになってほしいという願いがあったので，少しずつ自分の手を離していくことが必要だと考えています。男の子だから大きくなるにつれて一緒に外出した時に困ることが多くなってきていたので,男子学生に身支度を手伝ってもらってプールやスケートにいけるようになったことは，子どもの社会性を身につけることと趣味の世界を広げるためにとても良いことだと思います」[15]と述べている。

このように，子どもにとっては親以外の人との付き合いを経験することで，社会経験の幅が広がるほか，家族以外の人との付き合いを楽しめるようになったり，自己主張が見られるようになったり，場面に応じて態度の切り替えをしたりするような成長が見られるとする意見が多くあった。また，このような子どもの変化が親の不安を軽減させ，親自身が安心して子どもを託すことができるようになることで，とかく密着した障害児の親子関係にも変化が期待できるとする意見がある[16]。

② シッター（主に学生）にとっての意義

ボランティアというよりは時給をもらって働く仕事であったことから，登録スタッフとなった学生たちは，子どもとその親との関わりをつうじて自分自身が評価される経験をしていく。学生にとっては自身の適性判断と仕事さがしのきっかけになっていたと考えられる。一例では，自閉症の子どもと付き合える人として評価の高かったある男子学生が，その後ネットワークサロンの学童保育部門立ち上げの際に職員として正式採用されている。

③ ネットワークサロンにとっての意義

どのような個別的な要望にも対応したことの成果の第一は，利用者家族がとにかく相談してみようという気持ちを持つようになり，結果的に多くの支援ニーズを顕在化させることにつながったことである。多様な人たちが活動に参加したことでニーズを顕在化させた例としては，頻繁に出入りしていた学生たちが始めた長期休暇中のサマースクール（集団での外出）が，後に長期休暇クラブ事業につながったほか，講演会や学習会時の集団託児，不登校の子どもの家庭教師，病児の預かり等行政では対応不可能な課題を発見していくことにつながったことがある。第二に，この事業で育った学生たちの中からは，養護学校や市役所に就職していく人たちもでてきたことから，若い人材の育成・訓練的な場にもなっていたことがあげられる[17]。

---

14) 登録者数等の数値はネットワークサロンの事務記録による。

15) 2002年9月，Dさんへの聞きとり調査。

16) 2002年11月，2003年3月4名の利用者への聞き取り調査とネットワークサロン事務局への聞き取り調査に基づく。

17) 2003年6月と8月Cさんへの聞き取り調査に基づくほか，ホームページの「サロン日記」のコーナーを参照した。
http://www.est.hi-ho.ne.jp/mother/arinomama.htm

1−2　公開ワークショップ（2000年9月〜2001年11月）[18]

【ワークショップ開催の経緯】

「釧路の地域生活支援を考えるワークショップ」は，ネットワークサロンが障害当事者，保護者，福祉・教育関係者，行政関係者などに呼びかけて全6回開催した地域ニーズ総合化に向けた学習と意見交換会であった。目的は「地域で安心して誰もが暮らせるまちづくり」を，障害のある人の日中活動のあり方と方向性から考えるというものであった。

ワークショップの開催は，1999年に市役所の障害福祉係で進路担当をしていたケースワーカーHさん（2001年にネットワークサロンに転職）が，養護学校高等部卒業後の重度の人たちの日中活動の場所を確保する必要から，市内の親の会や作業所と意見交換を始めたことに端を発している。既存の制度である作業所や授産施設，福祉工場は就労の場であり，重度の人たちの社会参加の場にはなりにくいと思われた。そこでHさんは，道東に新設された養護学校高等部初の卒業生たちをスムーズに地域生活へ移行させたいという強い意思をもって，既存団体の実態を調査し増員や新規増設の可能性を探っていたのであった。その過程で様々な親たち，当事者たちの話を聞きながら，本当に地域に必要な福祉資源は何なのかを議論する場が必要だと痛感，できれば市役所が中心となってネットワークづくりをするのではなく，どこかの団体がやるのが望ましいと考えるようになったという。

そして，1999年7月に訪ねた「療育サロン」で，Cさんが同じことを考えていたことを知り，ネットワークづくりのために共に何かをしようということになっていった。その後頻繁なやり取りを行って，1999年9月から2000年3月までに全7回，様々な障害児の親の会，療育関係者に呼びかけて制度について共に学び，障害種別を越えて生活課題を話し合う学習会「療育サロン月例会」を開催した。その詳細はすでに別稿で論述したとおりである。さらに2000年には，ネットワークサロンの活動に深く関わりだしたHさんが，より広範な行政関係者と社会福祉協議会にも働きかけて，「高校卒業後の重度の人たちの通所場所」という具体的課題から，共に「地域生活支援を考える」公論の機会が実現したのであった。

【二つのワークショップの成果】

公開ワークショップに先立ってCさんとHさんが企画した「療育サロン」の学習会をつうじて，Cさんたちは二つのことに気づいていった。一つは「療育サロン」の例会で語られた地域生活支援の夢やビジョンは，当事者や親たちの生活ニーズの現れだったが，これまでは実現されることがなかったため，多くの当事者や親たちの間には諦めの気分が広がっていたということである。そのため親たちが必要を表明してみようという気持ちをもつことから始めなければならないと気づいたのだという。それには，より柔軟で，個別ニーズに応えられるサービス，資源づくりが必要であった。

一方で，話し合いを深めていくにつれて，親たちの中には子どもの将来が不安の無いものになることを願って，要望行動をすることが人生の目的のようになっている人たちがいることにも気づかされたという。換言すると，子どもの代弁者であろうとする親自身が，資源を使ってどう生きたいのか，明確な意思をもつ生活主体がいないという課題である。このことから，Cさんは親自身が自己肯定感をもてるような，また，自己決定ができるような支援のあり方（関

---

[18] 2002年8月と2003年8月Hさん，Cさんへの聞き取り調査に基づく。ほかホームページ http://www.est.hi-ho.ne.jp/mother/kikaku.htm を参照した。

わり方）の重要性に気づかされていったという。

公開ワークショップの実施内容を整理した資料からは，具体的な支援形態としてのデイサービスや作業所等の既存の制度を学び合った上で，既存の制度にとらわれない自由な発想で地域にあってほしい支援の形について意見交換し，具体的な実現形を描いていくという流れがみえる。3～4回目には事務局のネットワークサロンが，意見集約の結果を整理して，「地域生活総合支援センター」構想案を出している。だが，この「構想（案）」は自治体の施設・サービス整備プランへと発展はしていない。むしろ，ワークショップの意図は，多様な関係者の出会いの場をつくることと，地域課題の共通認識を得ることに置かれていた。更に，このような公論の場がNPOにより設定されたことの副次的意義が見出せる。従来の行政と当事者関係は，何かしら要求事項のある時か行政が意見を集約する時に限られてきた。しかし，ワークショップでは全員が一私人として自分の意見をいうこと，肩書きで相手を呼ばないことなどを基本ルールとして，誰もが対等な参加者であることを意識させ，異なる視点と多様な意見を引き出した点に成果を見ることができる[19]。

2．2001年～作業所開設と公的資金活用[20]

【作業所開設の経緯】

ワークショップで重度の人たちの通所場所がないという問題を共有しながら，実際には誰が作業所を開設するのか，自発的に引き受けてくれる事業主体の不在が課題となっていた。市役所内部でも「あと1，2箇所は必要」との認識があり，関連部局長及び市長にも親からの要望書が提出されていた状況で，Hさんはネットワークサロンの法人化準備やワークショップに関わりながら，打開の道を模索していた。しかし，自分自身が障害児の親であるBさん，Cさんには「親が作業所を主催すべきではない」という確固とした意思があったため，ネットワークサロンによる開設は不可能だと思われた。

これまでの作業所開設の歴史は，自分の子どもの行き場所を作るという切羽詰った事情を抱えた親たちが，バザーや寄付を積み重ねて何とか開設準備費用を捻出し，かろうじて成立するような親の会活動の延長線上にあるものであった。従って，開設時にどれだけの貢献をしたかが，その後の作業所内部の人間関係にも影響を及ぼしていたのだという。いわば開設の苦労を知らずに利用する人の親たちとの間に，貢献者と利用者という意識の格差が生じ，後続の人たちの意見が反映されにくいなどの問題があった。そうしたことは終わりにしなければならないという点で三人の思いは一致していた[21]。

突然事情が変わったのは，Cさん，Hさんによれば次のような理由であった。「別の会が名乗りをあげてきたことで，このままでは今までどおりになると思ったBさんが，親たちにうちでやると言ってしまった」ことによる。それまでと同じ作業所づくりの歴史を繰り返させてはいけないという気持ちと，作業中心の作業所がまた一つ増えるだけになりかねないという危機意識がそうさせたということである。作業所になじみにくい重度の人たちにとって，実質的には毎日通えるデイサービスセンターが必要とされていたのである。しかし，作業所補助金が日中

---

19) ネットワークサロン内部資料とCさんへの聞き取り調査に基づく。

20) 2002年8月と2003年8月Hさん，Cさんへの聞き取り調査に基づく。

21) http://www.est.hi-ho.ne.jp/mother/hatano.htm「新しい形の地域福祉サービス」に小規模作業所開設の経緯と思いが綴られている。

活動中心の事業に交付されるのかどうか，また，これまで何の事業実績もない団体が申請をあげて許可されるのかどうか，不確定な要素が大きかった。

また，最後までBさん，Cさんが作業所運営には難色を示していたことから，三人の間でどう運営するか協議が行われることになった。その結果，ごく自然の流れとして「Hさんしかいないよね」という結論に達していったという。市のケースワーカーであり課題を持ち込んだ当事者であったHさんも，「自分の本当にやりたいことがやれるかもしれないという思いと，行政にいて，課題が見えても解決手段としてのサービスや資源を持たないことに常にジレンマを抱えていたんです。ケアマネージメントができなかった。だから，ネットワークサロンではそれができるんだと思って，自分でやるよといいました」。こうして，ネットワークサロンが作業所開設に向けて動きだすことになったのは，2000年9月であった。

事業実績のないNPO法人が小規模作業所という制度を使ってデイサービス的事業を開始するという異例の申請に対して，当時の市役所担当部局は協力的であった。Hさんという市役所職員が所長を務めることで当初から社会的信頼を得ていたこと，当時の担当課長が以前に別の作業所立ち上げに協力をした経験があったことに加え，公開ワークショップにも参加していたことがプラスに働いていたと思われる。このように，親の会活動に協力的な行政職員の姿勢が作業所立ち上げの大きな力となって[22]，異例ともいうべき速さで日中活動中心の作業所設立が認可され，2001年4月から利用者12名（日中活動コース7名，就労支援コース5名），職員3名（Hさんと他職員2名）の「デイサロンぽれっと」がスタートした。

【作業所の社会的影響と資金問題】

ネットワークサロン初の公的福祉事業である小規模作業所の運営は，すぐに在宅待機者の需要を喚起することになり，希望を断らないという方針から毎月利用者が増加していった。このため2001年7月には，知り合いから借り受けた民家で分場がスタート，新らたにパート職員1名を採用している。結果的に，2001年度内に利用者が27人まで増加したことから，2002年4月には認可作業所を3ヶ所として，職員12人を雇用するに至った。

小規模作業所は北海道と市町村による地方自治体の独自事業であり，通例では実績のある団体（任意団体も可能）に事業開始後1，2年の経過をみて交付される補助金である。最低5人から9人の利用者に対して，人件費と事務管理費として年額約600万円ほどが交付されるものである。しかし，年度途中で利用者が増えても補助金額の変更はなく，職員を増員するのも困難というのが実態である。従って，通所希望者がいても引き受けると作業所経営が成り立たない構造的矛盾がある。ネットワークサロンは利用者が急激に増えたことによる経費増をまかなうために，2001年度には所長であるHさんからの借入金を補塡することで乗り切っている。

しかし，そうした公的資金の矛盾を前提としながら，ネットワークサロンでは利用者の個別の希望に対応していった。例えば，他の作業所ではしてこなかった送迎を，それがないと通所できないたった一人のために低額で開始したほか，親に負担の多い弁当持参ではなく当初から給食を行った点が注目される。失業中の作業所利用者の親がボランティアとなり，Hさんと2人体制で送迎を実施したほか，必要に応じてCさんも送迎や作業所を手伝っていた。また，給食づくりはBさんの仕事であった。ネットワークサロンの経営は，第一に1人の職員が複数の仕事をかけもちすることと，第二に古い空き家を格安で借り受けることで管理運営費の節約に

---

[22] 2002年2月元社会福祉課課長M氏への聞き取り調査から同様の経緯を確認した。

努めることを特長としてきた。制度事業を制度事業の枠内で運用するという発想ではなく，新しい支援の必要性を見出した領域で試行的事業を展開するために，確実な収入源である公的資金を手段として活用するという考え方をもっている。先行的取り組みはやがて，支援費制度に位置づく制度事業となり安定的な事業へと展開していくことになる。そのような先行的事業の一つが学童保育事業であった。

3．2002年～学童保育事業の試行[23]

【学童保育事業の経緯】

現在の児童デイサービス事業の先駆けとなったのは，2000年7月に始まったサマー・ウインター倶楽部であった。当初はゆうゆうクラブの登録スタッフとして事務所にやってくるようになった大学生たちが中心となって，夏・冬休みに親子と共に外出して，楽しく過ごすボランティア企画であった。第一回目は学生による自主企画であったが，第二回目にはCさんらの実務的なアドバイスもあり，クリスマスパーティ，プールやスケート，外食のためのお出かけ等，企画が多様になっていった。第三回目以降はネットワークサロンの自主企画となり，2001年7月は作業所分場を使って子どもたちを1日数時間，毎日預かるという形に発展していった。2002年1月には，1日4時間，送迎・給食付きで2,500円（給食なし2,000円）という広報を養護学校で行ったところ，実数で13人(延人数75人)の参加があった。この方式を定形として2002年7月，2003年1月に長期休暇事業の試行は続けられた。夏の参加実数は23人（延119人），冬の参加実数は36人（延べ169人）へと参加人数は増加していった。

2001年当時から，夏・冬休み以外にも土曜日や平日の放課後の過ごし方に対する高い地域ニーズがあることを，ネットワークサロンは十分に理解していた。そうしたニーズに応えるために，まずは夏・冬休みだけに限定した試行事業で，じっくりと子どもの様子を観察しどのような配慮が必要なのか，どれだけの人員配置が必要でどのような日中活動の組み立てが可能なのかなど，事業として成立させるための具体的内容を考えていったのである。また，学童保育事業として本格的展開をして，果たして親たちは採算ベースに乗るほどに預けてくれるのか，サマー・ウィンター倶楽部はそうした市場調査的な意味合いをもつと同時に，事業者としての具体的運営ノウハウやスキルを実践的に学ぶ機会でもあった。

本格的な学童保育事業の開始は，児童家庭課から児童館の学童保育に通う多動傾向の子どもの受け入れを打診されたことに始まる。児童館では受け入れが困難とされ，母親の就労もあり預かりが絶対必要というケースであった。緊急性の高いニーズと判断したネットワークサロンでは，不登校ぎみのもう1人の子どもを加えて2人のために学童保育事業を2002年4月にスタートさせたのである。当初は，大きな作業所の一室を拠点として作業所スタッフを1人，午後から学童保育に振り当てるという対応で実施した。また，2002年度は公的資金がどこからもでないために利用者負担金のみでまかなわれていた。送迎がついていることもあり，その後4名の児童館利用者が移ってきている[24]。一年間で毎日と週1，2回利用の子どもが8人に増えていった。学童保育も当初は不採算な部門であったが，先駆的ニーズを捉えて独自事業として取り組んだ成果は，現在の児童デイサービス事業の立ち上げに生かされていくことになる。

---

[23] 2003年6月CさんとHさんへの聞き取り調査に基づくほか，数値についてはネットワークサロン内部資料を参照した。「地域生活支援ネットワークサロン組織概要　2002年度体制」から。

[24] 2003年6月CさんとHさんへの聞き取り調査に基づく。

【行政関係の変化】

2002年度の一つの変化として，行政機関や療育施設からサービス利用についての問い合わせが入るようになってきたことが挙げられる。児童家庭課からの障害児の受け入れ打診のほかに，2002年11月から児童家庭課の委託事業である「家庭生活支援事業」が始まっている。これは，家事・育児に困難を抱える家庭を市のケースワーカーと共に訪問して，必要な支援を行うというもので子育て支援部が担当している。行政や専門職が公的組織においては十分に対応できないニーズに対して，当事者視点に配慮できる市民事業の意義を認め始めたことから，連携模索が部分的ながら始まったといえよう[25]。

その背景には，児童虐待への社会的関心の高まりがあり，2001年には釧路においても児童相談所，医療・保健・福祉専門職，教育関係者などが中心となった「北海道子どもの虐待防止協会・釧根支部」が立ち上がっていたことがある。ネットワークサロンCさんはその事務局を担っており，市民発の子育て支援実践への社会的認知が，相互に顔見知りになることを可能とする異業種間のネットワーク活動をつうじて広がってきたとみることができるだろう。

【資金問題の浮上】

自主的経営努力による福祉事業には運転資金調達の困難が伴う。利用料金の速やかな回収，コスト削減という自主努力をしても，職員を12名雇用したことによる労務管理費の増大，事業所数増加に伴う経費増は毎月の収入総額を圧迫するものとなっていった。このように，2002年度は事業拡大に伴う資金調達の課題が浮上した。こうした状況に直面して，安定的事業資金を得るための努力がますます重要となり，2003年度から始まる支援費制度の活用を視野にいれて，自主事業のいくつかを支援費事業に転換していくことが決定された。

2002年9月にネットワークサロンは，これまでの自主事業の経過と成果を整理した資料と，経営内容を示す資料を作成して市役所に提言書を提出した。提言内容は，2003年度以降に，①2ヶ所の作業所を知的障害者デイサービス事業に切り替える，②自主事業であるグループホームを支援費に切り替える，③障害児学童保育事業を障害児デイサービスに切り替える，④自主事業である親子の家事業を国庫事業である「つどいの広場」事業として実施したいというもので，そのために，市役所の適切な対応を望むという内容であった。要望や陳情ではない提言書には，「今後とも連携しながら地域福祉の充実に共に歩んでいきたい」と書かれてある。行政との関係をできるだけ対等で協同的なものにしていきたいというネットワークサロンの福祉事業を担う自覚と責任への意志は，このような側面に垣間見ることができる[26]。

4．2003年～支援費制度の開始

【支援費制度と事業拡大】

2002年度の事業規模拡大に伴う資金ショートの問題と，必要なサービス事業を安定的に提供していく課題に応える方法が支援費指定事業者になることであった。支援費制度は，社会福祉基礎構造改革の一環として，障害者福祉サービスを利用者の立場に立った制度サービスとして構築するために，「措置制度」の廃止を受けて新たに創設された利用の仕組みである。その利点は，「障害者の自己決定を尊重し，利用者本位のサービス提供を基本として，事業者等との対等

---

[25] 2003年6月Bさんへの聞き取り調査に基づく。

[26] 2002年9月25日付け，ネットワークサロン提言書の資料による。

表2　ネットワークサロンの収支

（単位：千円）

年度			2000	2001	2002	2003(予算)
収入	会費		17	292	179	500
	寄付金		1,346	2,543	2,444	1,000
	事業費		1,700	4,292	11,765	76,910
		うち自主事業	1,700	4,292	11,765	5,778
		うち支援費	0	0	0	71,132
	事業委託費		0	3,645	12,800	16,180
		うち一般委託	0	3,645	12,000	16,180
		うち措置費	0	0	800	0
	助成金		500	2,530	2,900	850
	補助金		0	9,007	29,545	14,886
	借入金		0	1,500	0	10,000
	前年度繰越金		0	702	0	2,432
	特別会計取崩		0	0	887	0
	収入計		3,563	24,511	60,520	122,758
支出	スタッフ活動費		300	1,904	0	0
	人件費		0	0	35,850	88,056
		うち給与手当			24,592	64,414
		うち臨時雇賃金			1,900	4,000
		うち賞与			5,983	10,457
		うち法定福利費			3,374	9,185
	事業経費		795	22,685	21,712	28,370
	借入金返済支出				500	4,884
	管理予備費引当金支出					1,000
	雑費					448
	支出計		1,095	24,589	58,062	122,758
収支差額			2,468	−78	2,458	0

資料：ネットワークサロン各年度社員総会資料
注1）2000年度は2000年12月28日から2001年3月31日まで
　2）支出分類は社員総会資料の資料を組み替えたものである
　3）2003年度予算・支援費事業費のうち，70,482千円が行政からの支出，650千円が利用者負担額
　4）収支差額と（次年度の）前年度繰越金は必ずしも整合していないが，総会資料の収支金額を尊重した
出典：田渕直子，武田るい子（2004）「NPOと資金調達問題～北海道釧路市の事例に沿って」p.9

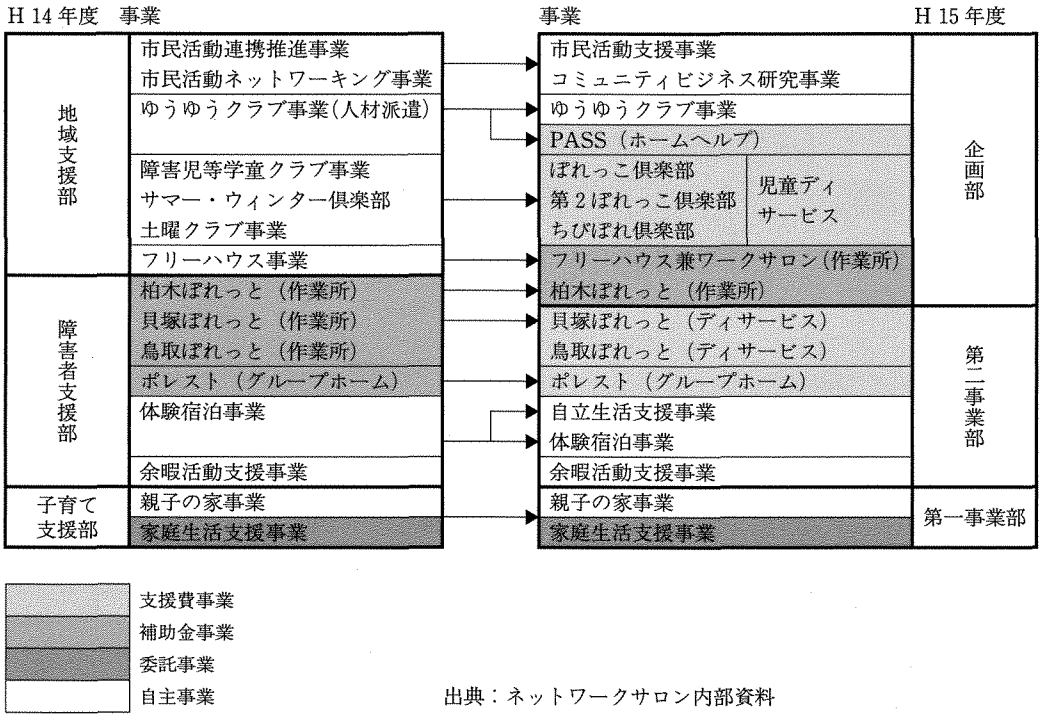
な関係に基づき障害者自らがサービスを選択し，契約によりサービスを利用するしくみ」[27]である。対象サービスは大別すると，施設訓練等支援と居宅生活支援である。NPO等の施設設備をもたない団体は後者のみ提供可能となっている。

ネットワークサロンの2002年秋以降の制度利用に向けた主な動きは，指定事業者登録を行い，学童保育を児童デイサービスに発展解消させていくために，利用者となるであろう親たちを対象に支援費制度の学習会や説明会を開催したほか，事業所としての新たな拠点の開設と職員の採用であった。表2は，2000年度からのネットワークサロンの収支決算（予算）書である。2003年度（予算）からは，支援費事業収入が全収入の半分以上を占めていることがわかる。実際には予算を超える見込みであるという。

2003年4月時点での各事業部門別の拠点数は，企画部1ヶ所，子育て支援部1ヶ所，作業所2ヶ所，障害児デイサービス事業所1ヶ所，その他にグループホーム1ヶ所の6ヶ所であった。

[27]「支援費制度担当課長会議資料」平成14年6月14日付，『地域福祉情報』2002.9，p.10。

図2　ネットワークサロン事業移行表



出典：ネットワークサロン内部資料

また，作業所定員は 20 人と 15 人に増員され，児童デイサービス定員は 10 人であった。しかし，この事業規模も支援費移行により利用料負担がなくなったことで新たな需要の喚起につながったことと，デイサービスを利用した人がサービスの存在を他者に伝えていったことで，契約者数が定員を大きく上回っていった。このため，5 月には児童デイサービス第二事業所を立ち上げ，職員も新たに 3 人採用している。また，ホームヘルプサービスの契約者数も増加の一途をたどり，特に児童の利用実績が成人を大幅に上回る伸びである。というのも，支援費制度において児童デイサービス事業は小学生までに限定されているためで，中，高校生はホームヘルプサービスを使っての外出支援等が必然的に多くなっているからである。

【ホームヘルプ事業の経緯】

図 2 はネットワークサロンの 2002 年度から 2003 年度の事業移行表である。新規事業としてホームヘルプ事業が生まれている。当初は予定されていなかったホームヘルプ事業であったが，利用者本位のケアサービスに携わりたいと，大学を卒業予定の女子学生が札幌からやってきたことに端を発している。ヘルパー資格が必要なことから，急遽有資格者の人材をヘッドハンティングして新規事業が生まれている。これまでは地域ニーズの市場調査を担う先駆的事業があって，その後に本格的事業化へという流れが通例であった。ここでは，明確な目的と意志をもった若い人材の要望を組みあげる形で事業が始まっていることになる[28]。そうではあっても，ホームヘルプサービスは家庭の事情に密接に関わっていく唯一のサービス部門であり，表に出てこないニーズを拾い集める機能を果たすことが期待できる部門として，ゆうゆうクラブに代わる

[28] 2003 年 6 月 C さんへの聞き取り調査に基づく。

より専門性の高い部門として位置付けられ，発展させられたのだといえる[29]。

【資金問題の構造的矛盾】

以上のように支援費制度移行によって，大幅に事業規模を拡大させたネットワークサロンは，次の二つの点から経営面で大きな選択をしている。一つには，職員数が34人(2003年4月時点)となり，労務管理や経理事務，資金調達の専門的知識が必要となったことから，地元の信用金庫の融資を仲介する税理士と顧問契約を結んだことである。二つ目には，支援費制度の下で事業費，人件費が膨らんだことから，2003年6月に税理士の仲介により地元信金から800万円の融資を受けたことである。支援費制度自体の矛盾を事業者が回転差資金の不足を補うために，融資で穴埋めをしているという実態がある。決算では決して赤字にはならない事業内容でありながら，常に2ヶ月遅れで支援費が事業者に払われるために発生する運転資金不足の問題である。ネットワークサロンのように十分な資産がなく，地域ニーズを喚起しつつ新規事業を創出する事業体にとっては，支援費だけに依存した資金調達では経営不安をまぬがれることはない。

このように資金調達問題として表面化してきた問題は，単なる資金問題なのではないだろう。公益的福祉事業を一NPOが経営努力の末に担っていることの背景には，障害児(者)の地域生活を支える福祉資源が絶対的に不足している実態がある。そして，その基盤整備を誰が責任をもって推進するのかが不明瞭なのである。計画主体である自治体の第二次障害者福祉計画（平成15年度～平成25年度）によれば，例えば知的障害者デイサービス支援事業所数は，前期計画中に0ヶ所から2ヶ所を目標としているほか，児童デイサービス支援事業所数は0ヶ所から3ヶ所となっている[30]。現にネットワークサロンが両方の事業所となっていることから，計画はほぼ半分に達したということになろう。また，2004年3月には別の知的障害者デイサービス支援事業所が開設したことから，成人デイサービス事業所は前期目標を達成したことになる。だが，果たしてこれが地域で自立を望む生活者のニーズに応えた内容をもつものなのか。自治体の事業所整備目標数を掲げただけの計画では，支援内容の保障までは問うことがない。従来の福祉サービスの問題とは，サービス提供者がいないということと利用者本位のサービスが提供されないという二つの問題であった。支援費制度への移行は利用者の自己決定を高めることを目標としているのであり，実態において利用者本位が保障されうる条件を整備することが真の目標なのである。

そこで次の問いは，果たしてこの仕事を誰が担うのかである。利用者本位のサービスとはどのような内実をもつものなのかを考えることになしに，条件整備はなしえないということになる。こうした問いを考える上で，ネットワークサロンの試みは示唆に富んでいると思われる。次章では，ネットワークサロンの福祉事業形成の中にある当事者とともに創り上げる事業という考え方に注目をしていきたい。

3章　福祉事業形成過程にみる協同の形

ここでは，ネットワークサロンのこれまでの福祉事業形成の段階を要約的に整理しながら，共通する特長を抽出し事業づくりにみる協同性の論理を考察していく。

---

29) 2003年度社員総会議案書資料 p.11 による。

30) 釧路市『第2次は～とふるプラン』平成15年度，p.35参照。

【事業形成にみる特長】

① 課題共有と公論：矛盾を感じて他人と共有し，共に考え，共に行動すること

1999年から2001年に開催された二つの公論の機会は，福祉事業に先立って地域課題を明らかにする共有化のための地域集会と呼ぶべき活動であった。きっかけには当時ケースワーカーとして，親の会や当事者の話を積極的に聞いて歩いたHさんの感じた矛盾と課題意識があった。一つは，既存の制度にはまらない重度の人たちのニーズに応える資源を作り出せない行政機関であり，二つ目には，親と当事者間あるいは異なる障害種間で必要な福祉資源が異なること，三つ目が親の会同士につながりがなく，地域全体の必要がみえないことであった。そこで，ワークショップを開催して関係者のネットワークづくりと，地域に必要な福祉資源について意見集約をしたいと考えたのであった。

Cさんは，これまでは無償の福祉サービスの規格に合わない親たちは，必要であるにもかかわらず諦めていたことで要求が潜在化していただけであると感じてきた。そして親の介護の背後には，「人権を無視されて，生きているのにいない存在のような障害児（者）たちがいる」という矛盾があり，このことを可視化させることは当然であると考えてきた。自身が障害児の親であるCさんは，自分自身の経験の負の側面をバネにして疑問を発して，他人とつながることから課題認識の共有化が始まるという[31]。

立場も矛盾の認識も異なる二人の協働は，公論の場づくり，ネットワークづくりという実践の展開を生み出して，新しい地域福祉サービスづくりの形を提案していく。二人は従来の作業所づくりのあり方の弊害については共通する見解をもっていたため，「簡単，お手軽に必要なものができることを証明したい」という思いで一致していく[32]。親の思いやニーズを捉えることのできるCさんと制度知識の豊富なHさんの協働は，新しい地域福祉の考え方を鍛えあい，現実にはサービスづくり実践を加速することに貢献したといえよう。

② アプローチ：いま目の前にいる問題を抱えた人のために支援の枠組みをつくること

2000年度には，ゆうゆうクラブという時間託児サービスが一人の自閉症児の母親のニーズに応えて，母親自らが事業づくりの担い手となって始まった。2001年度は養護学校高等部卒業後の重度障害者たち数名の日中活動の必要に応えて，小規模作業所を開設している。そして2002年度の学童保育事業も，同様にたった二人の障害児の居場所づくりとして始まっていた。以上確認してきたように，ネットワークサロンの福祉事業形成の経緯には，必ずそれを今すぐにでも必要としている人たちがいて，いわば必要者たちが「サービスの産みの親」となっていたのである。目の前の課題に応えることは，今ある少ない資源を効率的に動員して，速やかに支援の枠組みをつくることにつながるとCさんは強調する。そして，いったん創られたサービスは他の人の必要にもかなうものとなっていくことが，どの事業においてもその後の利用者数の増加から明らかであった。即ち，潜在的ニーズが実際のサービス利用によって触発され，顕在化させられていくプロセスを生み出していく点に成果をみることができるだろう。

③ サロンの役割認識：協同の創り手として人と人をつなぐこと

ネットワークサロンの果たしている機能は多様であるが，根本的な機能は代弁とエンパワーメントである。他のところに言っても叶えられないこともサロンで言えば何とかなる（対応策

---

31) 2003年8月Cさんへの聞き取り調査に基づく。

32) ホームページにあるHさんの論文を参照した。

が生まれる）と親たちが思えるように，潜在的なニーズを形にしてきたことで社会あるいは既成概念に縛られる人たちや制度に対して問題提起をしてきたといえる。

ネットワークサロンの根本的役割認識は，社会資源のネットワークと情報の整理，それに基づいた試行的事業をすることである。結局，一事業者の努力によってできることには限界があり，また特定の事業者の努力と犠牲で成り立つことは，いずれ自己満足に終わってしまうと自覚する。改めて確認すべきネットワークサロンの目標は「支援を強化することでは」なく，「助け合える地域社会を創る」ために触媒役を果たすことである。だが，現実には動員できる資源の少なさがあり，サービスを創らざるをえなかったのである。そこで，環境を整備しないと自分たちの生活や気持ちが救われないという根本部分を共有して，必要者と共に考えサービスを創る実践スタイルが生まれた。そこにおいて親の役割とは，生活全般を見渡して何が大変で，何が必要なのかを表明し，「サービスの生みの親」になることであると伝えながら，そのような創り手として成果を共有し，責任やリスクを分有していくことで，われわれのサービス意識を培うことが必要であると考えられている[33]。

Cさんは自分の仕事の根幹は，「親のエンパワーメントだと思う」という。長い目でみると親自身がトラブル解消力を身につけて，選択する力量を備えていくことで地域の福祉は変わっていくことになると考えているからだ。地域の福祉が良くなるために「行政や他の地域関係者，スタッフに対しても同じことが言える。人が話をして元気になり，気分よく自分のそれぞれの持ち場でがんばってもらえるように関わることが大切だと思っている」と述べている。個々人の力を結集して集団として機能するために，関係づくりを重視していることが伺える。

④ 実践の総括：事業づくり実践を自前理論化して発信すること

また，注目すべき実践として，実践を振り返り理論化する作業をしていたことがある。公開ワークショップの結果について，ネットワークサロンは地域生活支援のしくみを構築するための条件を理論的に整理していた。「地域生活支援総合センター構想」を具体化するための「福祉資源創出のしくみと条件の整理」を草案し，自分たちの実践手法の理論的根拠を明らかにしている[34]。それは，典型的には政策，制度に乗らないニーズへの対応を先駆的取り組みとして先行させながら，利用者との信頼関係と事業づくりのノウハウを身につけていった後に，制度資金を活用して経営とサービス提供システムを安定させていくという実践の総括に基づいて成立する客観的認識である。

事業づくりについてのネットワークサロンの理解は興味深い。事業づくりには明確に生活のニーズを表明できる必要者と，必要者たちの話をよく聴いて，ここにおける最善の支援を行うあるいはサービスを創り上げる意志をもった事業者という主体的要素が必要である。そして，両者はどちらも重要な事業づくりの貢献者であって，協働者であるという考え方である。また，現に手元にある人的，施設的資源を動員して，コストをかけずに問題解決の枠組みをつくり，実現するというのが全ての事業づくりに共通する精神であるという。こうした働きは，あくまでも必要としている人たちに公的なお金を回すための媒介にすぎず，自分たちの事業ではないとCさんは述べている[35]。いわば，必要者と事業者は協働する仲間であり，事業者の労働は公的

---

33) 2003年6月と8月のCさんへの聞き取り調査に基づく。他ホームページの諸論考を参照した。

34) ネットワークサロン内部資料による。2001年ワークショップ開催中にサービスづくりの要素と条件について整理したものがあり，自前理論「ニーズの玉理論」と名づけて参加者に紹介している。

35) 2003年9月15日全国NPOフォーラム北海道大会，「NPOと公的資金」分科会でのCさんの報告による。ホームページ2003年9月のサロン日記にも同様の書き込みがある。

資金を媒介するもので，地域に広がる福祉資源は両者による成果物であるとみなしているのである。そこでは，事業者のみが提供の責任を背負うわけではなく，利用者自身も社会的矛盾を表明する責任者であると考えられている。

以上みてきたように，ネットワークサロンの事業づくりには必要者の表明するニーズが，革新的意志をもった事業主体と共にサービスを創出するという協同の論理が見通せるように思われる。そのような主体として相互に発想を鍛えあい，実践主体として育ちあうような人間関係構造を創りだすことで，「誰もが生き生きとした生活をおくる地域」を構想しているといえるのではないだろうか。この点については，Cさんのインタビューに確認することができる。「自分のやっていることはいいことだという感覚をもつこと，自分の仕事の意味を実感できること，人に認められているという有用感など，人間が他者と協力しあって生きることをスムーズにできるようになってほしい。そんな社会の中で人と人が共に働いて住みやすい地域社会を創りたい。そのために個々人が自己肯定感を持ち，自分のもてる力を存分に発揮できるようになることが必要だと思う」[36]。

おわりに ── 地域福祉と主体形成の課題

本論は，ネットワークサロンの事例に即してNPOの福祉事業形成過程から生まれた実践論理を明らかにするとともに，組織的，経営的課題がどのような時期に生成してくるのかを探ってきた。現段階では，支援費制度の活用で事業規模が拡大してきたこと，収入が安定して剰余金が生まれてくることから，新しい試行的事業に振り向ける資金的余地は増えてきたといえるかもしれない。資金的問題は単に資金調達の課題なのではなく，NPOの存在意義とも関わる課題「福祉を誰がどのように担っていくのか」との関連で，考えていくべきである。いかにして，利用者主体のサービスと自己決定を高めていくのか，恩恵的福祉から脱却し地域で当たり前に暮らす支援基盤を整備していくのか，これらの課題を共に協議し，地域内の事業者主体，自治体がそれぞれの役割を果たしていけるような，地域の実践的関係構造はまだできていないように思われる。

ネットワークサロンの介護事業への参入の意義は，「当事者と共に創る事業」といういくつかの実践からは，あるものから選択するというよりも必要なものを創りだす力を高めることを目ざしていたことにある。即ち，自分の生活の現実から社会をみつめ，変革する意志をもつような行動的市民性の形成を視野に入れた実践であることが読みとれるのである。この点において，序章でみた田中のNPO評価の観点を首肯することができる。結論として，本事例から新らたに示唆できることは何であろうか。ネットワークサロンの事例に即してみれば，そのような市民性形成を促進する実践の内実とは，関わる全ての人が自己肯定感をもって，自分なりの能力を発揮していくこと，つまりエンパワーメント機能を含んだものとして構想されていたと考えられる。意識変化や向上にとどまらず，集団的に機能しうる力量形成や関係づくりを実践に含みこんでいくことで，成果がより共同的なものになる可能性を示唆できるのではないだろうか。

最後に，今後の課題について若干述べたい。NPOの先駆的実践が規模を拡大すると同時に派生するのは組織的課題である。これまでは価値を共有する少数のスタッフで即座に対応できて

---

[36] 2003年8月Cさんへの聞き取り調査に基づく。

いたが，今では職員によるケア実践の理解の違いや仕事の質に関わる問題なども噴出して，対応すべき課題となってきている事実も見受けられる。しかし，そうであってもこれまでの成果の中には，当事者と共に創り上げる実践の経験があり，その精神性は中心的活動者たちから失われてはいない。必要者と事業者の協同の形について成果を振り返り，新たな実践参入者としての職員，地域の関係者たちを巻き込んだ協同の形を創りだしていくために，どのような動きが出てくるのか，引き続き調査を行いながら事例検討を行っていくことにしたい。

地域福祉の主体形成というときに考えなければならないことは多い。これまでの主体形成論では実践に内在する協同，協働，共同の展開論理を明らかにすることに主な主眼があった。そのため，異なる主体間の課題意識の差異と相互作用による実践への影響については，十分に描かれてきたとはいえない。本事例から見えてきたことは，異なる意識をもつ異なる人たちによる協働が結果として，新しい地域福祉の形を生み出してきたということである。個々の事業づくり実践の一つひとつに，関わった人たちの意図や理解の違いを見ていくことは，主体形成論が含意する相互承認や相互作用による認識変化に例証を与えるものである。一方で，実践の展開における個々の違いを生かし合い，集団的に機能しうる実践共同体のあり方については今後検討を要する課題であると考えている。