

# 玩具に対する支出が父親の育児時間に 及ぼす影響に関する実証分析

～玩具は育児を代替するか補完するか～

An Empirical Study on the Effect of Toy Expenditure on Father's Child Care.

東北大学経済学研究科助教授 吉田 浩<sup>†</sup>

## 1. 研究の目的と背景

本研究の目的は、家計における玩具に対する支出が、世帯内で行われる育児時間の多寡に及ぼす影響を実証的に明らかにすることである。

本研究において玩具が家庭内の育児時間に及ぼす影響を分析する意味は3つある。

### (1) 家庭内育児の必要性

今後、地域の高齢化の進行とともに社会福祉支出に占める高齢者福祉の比重は高まることが考えられる。同時に生産年齢人口の減少により、児童福祉をはじめとした社会福祉事業に充当される地方自治体の事業予算自体も制約を受けることが予想される。従って、行政によって児童福祉サービスが十分に提供されない事態が発生した場合に、家計部門でそのサービスを代替することが可能であるために、玩具の機能を定量的に確認することが必要である。

### (2) プレイ・ケアの対象の確定

次に、玩具の機能が家庭内の育児サービスに果たす役割が代替的であるか補完的であるかを知ることにより、児童福祉におけるプレイ・ケアの対象をどのように定めるかを知ることが本研究の2番目の目的である。

経済学における Home Production Theory (家庭内生産理論) に基づけば、育児サービスは家庭内で生産されているサービスと考えられる。この育児サービスの生産において、もし玩具が補完的な役割を果たしているのであれば、玩具をより多く投入することで両親によるその世帯の育児サービス生産は増加することになる。このとき、プレイ・ケアの対象はその玩具を用いて育児サービスを生産している両親(大人)になることとなる。逆に、玩具が両親の提供する育児サービスに代替的な存在であれば、その分だけ両親の育児時間が減少し、玩具が子供のケアの中心となることになる。このとき、子供は両親に代わって玩具によりケアされる(あるいは玩具自身により自ら育児サービスを自己生産している)こととなるため、プレイ・ケアの対象は子供になることとなる。

### (3) 男女共同参画社会の観点

最後に、本研究では単に家庭内における育児サービスの総量を問題とするだけでなく、父親の果たす役割と玩具の機能に焦点をあて、玩具に対する家計の支出が父親の相対的な育児参加を高めているかという点も検証する。これは、男女共同参画社会の観点からも重要な政策の対象となるイシューであるといえる。

## 2. 世帯内における育児時間の現状

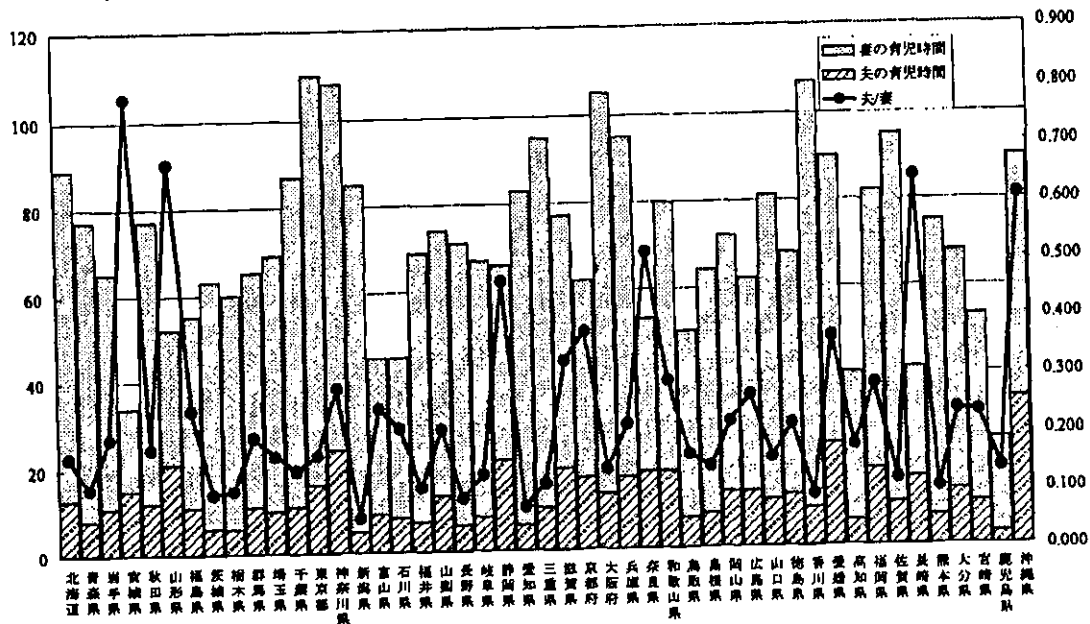
ここでは世帯内における育児時間の現状を『平成13年社会生活基本調査報告』(総務省)により概観する<sup>1)</sup>。

<sup>†</sup> 玩具福祉学会会員:〒980-8576 宮城県仙台市青葉区川内, hyoshida@econ.tohoku.ac.jp

本稿の基礎になった研究に対して厚生労働省科学研究費補助金、政策科学推進研究事業「多様な主体による世代間相互扶助プログラムの推進に関する研究」(代表:吉田 浩、H15-政策-028)から研究費の助成を受けた。

<sup>1)</sup>本調査は、生活時間の配分及び自由時間等における主な活動について調査することを目的として、1976

図1 都道府県別の有業の夫（父親）と妻（母親）の週平均の育児時間



資料：『平成13年 社会生活基本調査』第3巻地域生活時間編の非収録表、第5表、曜日、ふだんの就業状態、末子の年齢、行動の種類別総平均時間、行動者平均時間及び行動者率（子供のいる世帯の夫・妻）の都道府県別集計結果より作成。週全体の平均値から算出された一日あたりの育児時間。男女ともに有業者について集計。

(1) 総育児時間の特徴

表1をみると、都道府県別に育児時間にかかなり大きな分散があることが判る。図1は男女ともに有業者についてのみの集計結果であるが、一般に就業時間が長いと考えられる大都市圏で育児時間が短くはなっていないことが判る。これは大都市圏で保育施設が不足している結果、家庭内での育児時間が長くなっていることも考えられる。この点については、実証分析の節でより詳細に検討することとする。

(2) 夫育児時間と妻育児時間の比率の特徴

また折れ線グラフによって示されている夫育児時間と妻育児時間の比率もバラツキが大きく、また都市規模との関連性も薄く、愛知県、大阪府など大都市圏で比率が低いように思われるが、香川県や長野県等の地方圏でも低い場所が存在する。このように育児時間は簡単な地域特性のみによつての説明では解明できない点が残されている。この点からしても、重回帰分析による分析の必要性があることがわかる。

3. 実証モデルと推計結果

(1) モデルと使用データ

ここでは、図1に示された、都道府県別の夫婦、母親、父親<sup>2</sup>それぞれの育児時間と父親

年以來5年ごとに実施されている。最近の調査は2002年に行われたものである。2002年の調査では全国約7万7千世帯に居住する世帯員約20万人を対象として、2002年10月20日現在で行われている。このうち生活時間については、10月13日から10月21日までの9日間のうち、調査区ごとに指定した連続する2日間について調査されている。本稿ではこのうち、第3巻地域生活時間編の非収録表、第5表、曜日、ふだんの就業状態、末子の年齢、行動の種類別総平均時間、行動者平均時間及び行動者率（子供のいる世帯の夫・妻）の都道府県別集計結果を利用している。

<sup>2</sup> ここでは、必ず子供の居る世帯を対象に集計された結果を用いるので、以下では『社会生活基本調査』

育児時間の母親育児時間に対する比率のそれぞれについて、これらを被説明変数とする実証分析を行うこととする。説明変数は以下のとおりである。

#### ①児童福祉費

ここでは、行政の提供する社会福祉の影響を確認するため、『平成13年地方財政統計年報』・『平成13年都道府県決算状況調』(総務省)による平成13年の都道府県+市町村の児童福祉費総額を当該地域の17歳人口で除して1人あたりに直し、さらに対数を取ったものを用いた。行政の提供する児童福祉が十分であれば、家庭内での育児は代替されると考えられるので、ここではマイナスの偏回帰係数を予測する。

#### ②所得

ここでは、所得の指標として平成12年の『県民経済計算年報』(内閣府)による都道府県別の1人あたりの県民所得(千円)の対数値をとったものを用いた。所得が低い場合は、共働きにより家庭内の育児時間は少なくなると考えられる。従って、所得の上昇により家庭内の育児時間は増加するとするならば、プラスの偏回帰係数を予測する。ただし、賃金の上昇により、時間の機会費用が増加するならば、マイナスの偏回帰係数が推定されることもあり得る。ここでは、所得の対数値の他、2乗した値も説明変数に加え、詳細に分析した。

#### ③玩具に対する支出

ここでは、『平成13年家計調査年報』(総務省統計局)の総世帯における1ヶ月あたりの総消費支出に占める「教養娯楽用品」の比率の対数値を用いた。玩具が家庭内の育児サービス生産に補完的影響を持っているのであればプラスの偏回帰係数、代替的影響を持っているならばマイナスの偏回帰係数が予測される。

#### ④児童福祉施設

①の児童福祉費による金銭的な児童福祉事業の効果とは別に、施設等のハードウェアの存在が及ぼす効果を知るため、地域の人口10万人あたりの児童福祉施設の件数について対数値を取ったものを説明変数に用いた。③の玩具と同様に、児童福祉施設が家庭内の育児サービス生産に補完的影響を持っているのであればプラスの偏回帰係数、代替的影響を持っているならばマイナスの偏回帰係数が予測される。

#### ⑤核家族世帯比率

家庭内の育児生産は、夫婦だけで行われるとは限らない。複数の世代が同居している場合は、祖父母などによって育児サービスの一部が代替される可能性がある。もしそうであれば、逆に核家族の世帯が多い地域ほど、妻と夫自身によって育児サービスが生産される必要がある。従って、ここではプラスの偏回帰係数を予測する。データは、『平成12年国勢調査』(総務省)により、都道府県別の総世帯に占める核家族世帯の比率の対数値をとったものを用いた。

#### ⑥待機児童の比率

2.の(1)で述べたように、大都市圏では保育施設が不足している結果、家庭内での育児時間が長くなっていることも考えられる。そこで、地域の保育環境をより実質的に表す指標として、待機児童数を0歳～4歳人口数で除し、待機児童比率を算出した。待機児童が多い地域では、家庭内で保育を行わざるを得ないため、プラスの偏回帰係数が予想される。なお、待機児童がゼロであるとする都道府県も存在するため、この変数のみ対数を取らずに回帰分析を行った。

#### (2)推計結果

以上の準備のもとに行った回帰分析の結果は、表1に示されている。

表1のReg1を見ると、玩具等支出は10%水準に近いP値でプラスで推計されているので父親の母親に対する育児時間の比率を高めるのに、一定の役割を果たしていることが判る。しかし、Reg2に示された夫婦の合計育児時間では有意となっていない。そこで、Reg3およびReg4で父親と母親の育児時間をそれぞれ分離して推計した。これを見ると、父親と

---

の用語でいう夫を父親、妻を母親とする。

Discussion Paper No.187

公的部門の財政支援の変化が  
民間による社会福祉事業に及ぼす影響に  
関する理論的考察\*

～社会福祉事業における補助金の使途自由化の効果～

吉田 浩†

HIROSHI Yoshida

2005.03.30

東北大学経済学研究科

〒980-8576 仙台市青葉区川内

hyoshida@econ.tohoku.ac.jp

概要

本研究の目的は、公的部門から委託を受けて社会福祉事業を行う非公的部門に対する資金的な助成において、使途の特定化された補助金から使途の自由な補助金にシフトした場合に社会保障事業に及ぼす影響を理論的に検討することである。

基本モデルにおいては使途自由の一括助成金化により、福祉事業の規模は減少することになるという結果になった。しかし、助成金によって行われる福祉事業は、種々の制度的制約などにより、自由度が小さいため、補助を受ける部門がその資金を効率的に事業に活用できない可能性がある。

ここでは、そのような可能性を考慮し、補助を受ける非公的部門が自己資金で支出することによって生産される福祉サービスのほうが効率的であるとすモデルによって検証したところ、民間部門の自己資金で生産される場合の効率性を表すパラメタ如何によっては、支出予算金額が減少しても、生産が増加する可能性が示された。

キーワード：福祉事業，助成金の使途自由化，民間委託

---

\*本稿の基礎になった研究に対して厚生労働省科学研究費補助金、政策科学推進研究事業「多様な主体による世代間相互扶助プログラムの推進に関する研究」(代表:吉田 浩、H15・政策・028)から研究費の助成を受けた。

†東北大学経済学研究科助教授

## 1. はじめに

本研究の目的は、公的部門から委託を受けて社会福祉事業を行う非公的部門に対する資金的な助成において、用途の特定化された補助金から用途の自由な補助金にシフトした場合に社会保障事業に及ぼす影響を理論的に検討することである。

老人福祉事業における民間老人ホームや児童福祉事業における私立保育園等に見られるように、社会福祉事業における民間部門の役割は小さくない。また最近 NPO などの非公的セクターによる社会福祉事業も一定の役割を担っている。

これらの非公的主体の社会福祉事業主体の中には、公的部門から資金的な優遇措置、助成金などを受領しているところもある。しかし、助成金受領のためには、事業の運営基準などにおいて一定の要件を満たす必要や、その用途についても特定化されている場合もある。

しかし、地方財政などにおいて用途の特定化された国庫補助金を用途自由の地方交付税に転化したり、同額の税源移譲を行ったりするなどの形での改革が企図されている<sup>1</sup>。そこで、本稿ではこのような財源のおよびその使用に関する意思決定の分権化の効果を検証するため、助成金を受領する非公的セクターの行動を理論的にモデル化し、補助金の用途自由化の効果を検討する。

## 2. モデル

### 2.1 用途が特定化された補助の場合

ここでは、助成金受領団体の支出における意思決定を定式化する。公的部門から助成金を受領して、福祉事業を行う非公的部門は社会福祉の直接的な事業のための支出  $B$  とそれ以外のための支出  $C$  を行っているとする。当該部門の効用  $u$  はこの2つの支出からなり、

$$u=U(B,C) \qquad \text{数式 1}$$

と表されるとする。ここで福祉事業  $B$  に対し  $k(0 < k < 1)$  の割合で補

---

<sup>1</sup> 例えば、経済財政諮問会議(2002)や総務省(2004)を参照。

助が行なわれるとすれば、補助を受ける部門の自己負担分は $(1-k)B$ となる。従って、補助を受ける非公的部門の予算制約は、総自主財源を $F$ とすれば、

$$F=(1-k)B+C \quad \text{数式 2}$$

と表せる。

従って、非公的部門は $k$ が与えられたときに、数式2の予算制約の下で数式1の効用を最大化するように最適な $B$ および $C$ を決定することになる。

ここで、効用関数を

$$u=\alpha \ln B+(1-\alpha) \ln C \quad \text{数式 3}$$

と対数型に特定化( $0 < \alpha < 1$ )すると、結果として選択される福祉事業規模 $B^*$ は、

$$B^* = \frac{\alpha F}{1-k} \quad \text{数式 4}$$

となる。

## 2.2 使途自由で同額の助成金の場合

2.1では、補助率 $k$ で $B$ の事業に限定して助成を行っていた。以下では、 $B$ の事業に限定して補助を行うのではなく、同額を使途自由の一括助成金として交付することとする。このときの社会福祉事業を $B'$ 、非公的部門の新しい財源を $F'$ とする。

助成金使途自由化後の社会福祉事業の規模 $B'$ は、数式4において、 $k=0$ 、 $F=F'$ とおいたものになるから、

$$B' = \alpha F' \quad \text{数式 5}$$

となる。このとき、一括助成金の金額はこれまで受領していた補助金額 $kB$ と等しいから、

$$F' = F + kB \quad \text{数式 6}$$

となる。数式 6 を数式 5 に代入すると、

$$B' = \alpha (F + kB) \quad \text{数式 7}$$

となる。さらにこれに、数式 4 を代入すると、

$$B' = \alpha \left( F + k \left( \frac{\alpha F}{1-k} \right) \right) \quad \text{数式 8}$$

となる。数式 4 および数式 8 より、使途自由の一括助成金化以降の福祉事業の規模の変化は、

$$\begin{aligned} B' - B &= \alpha \left( F + k \left( \frac{\alpha F}{1-k} \right) \right) - \frac{\alpha F}{1-k} \\ &= -\frac{(1-\alpha)\alpha F k}{1-k} \end{aligned} \quad \text{数式 9}$$

となる。

$0 < \alpha < 1$ 、 $0 < k < 1$  より、数式 9 は必ず負となり、使途自由の一括助成金化により、福祉事業の規模は減少することになる。

### 3. 非公的部門の生産性を導入したモデル

#### 3.1. 使途が特定化された補助金の場合

前節では、福祉事業に投入される予算が福祉事業の成果として直接効用関数に導入されていた。

しかし、投入予算額が必ずしも直接的な効用に反映するとは限らない。そこで、ここでは投入資金ではなくその生産の結果による福祉サービスによって効用が決定されるとした。

しかし助成金によって行われる福祉事業は、種々の制度的制約な

どにより、自由度が小さいため、補助を受ける部門がその資金を効率的に事業に活用できない可能性がある。ここでは、そのような可能性を考慮し、補助を受ける非公的部門が自己資金で支出することによって生産される福祉サービスのほうが効率的であるとする。

ここでは、非公的部門の効用関数が福祉事業予算によって生産される福祉サービス  $W$  と、それ以外の支出  $C$  によって決まるとする。従って効用関数は、

$$u=U(W,C) \quad \text{数式 10}$$

と表されるとする。

福祉サービス  $W$  の生産は、

$$W=kB+\beta(1-k)B \quad \text{数式 11}$$

とする。ここで  $\beta$  は民間部門の自己資金で生産される場合の効率性を表すパラメタで、 $1<\beta$  とする。

ここでも福祉事業  $B$  の補助金割合を  $k$  ( $0<k<1$ ) とすれば、当該民間部門の負担分は  $(1-k)B$  となる。従って、民間部門の予算制約は、自主財源を  $F$  とすれば、

$$F=(1-k)B+C \quad \text{数式 12}$$

と表せる。

従って、第 2 節の場合と同様に、民間部門は  $k$  が与えられたときに、数式 12 の予算制約の下で数式 10 の効用を最大化するように、数式 11 の技術的条件のもとで、最適な  $B$  および  $C$  を決定することになる。

ここで、効用関数を

$$u=\alpha \ln W+(1-\alpha) \ln C \quad \text{数式 13}$$

と特定化 ( $0<\alpha<1$ ) すると、結果として選択される福祉事業規模  $B^*$  は、



$$B^* = \frac{\alpha F}{1-k} \quad \text{数式 14}$$

となる。このとき、実際に生産される社会福祉サービス  $W^*$  は、数式 11 より、

$$W^* = \frac{\alpha F(k(1-\beta) + \beta)}{1-k} \quad \text{数式 15}$$

である。

### 3.2. 使途自由で同額の助成金の場合

このモデルにおける助成金使途自由化後の社会福祉事業の規模  $B'$  は、数式 14 において、 $k=0$ 、 $F=F'$  とおいたものになるから、

$$B' = \alpha F' \quad \text{数式 16}$$

となる。このとき、一括助成金の金額はこれまで受領していた補助金額  $kB$  と等しいから、

$$F' = F + kB \quad \text{数式 17}$$

となる。数式 17 を数式 16 に代入すると、

$$B' = \alpha (F + kB) \quad \text{数式 18}$$

となる。さらにこれに、数式 14 を代入すると、

$$B' = \alpha \left( F + k \left( \frac{\alpha F}{1-k} \right) \right) \quad \text{数式 19}$$

となる。このとき、生産される福祉サービスの量  $W'$  は、

$$W' = \alpha \left( F + k \left( \frac{\alpha F}{1-k} \right) \right) \beta \quad \text{数式 20}$$

である。数式 19 および数式 15 より、使途自由の一括助成金化以降の福祉サービスの生産量の変化は、

$$W' - W^* = \frac{\alpha k F (\alpha \beta - 1)}{1-k} \quad \text{数式 21}$$

となる。

$0 < \alpha < 1$ 、 $0 < k < 1$  より、数式 21 は、 $\beta$  が十分大なるときに正となる。すなわち、使途自由の一括助成金化により、福祉サービスの生産  $W$  は増加することになる。

### 3.3. 単独事業があるケースシミュレーション

ここでは最後に、数式 21 のもとで、福祉サービスの生産が増加するケースをシミュレーション計算する。数式 21 のもとで、仮に  $F=1$ 、 $\alpha=0.5$ 、 $k=0.5$  とすると、図 1 に示すように、 $2 < \beta$  のとき、福祉サービスの生産量は増加することがわかる。

図 1  $F=1$ 、 $\alpha=0.5$ 、 $k=0.5$  のケース

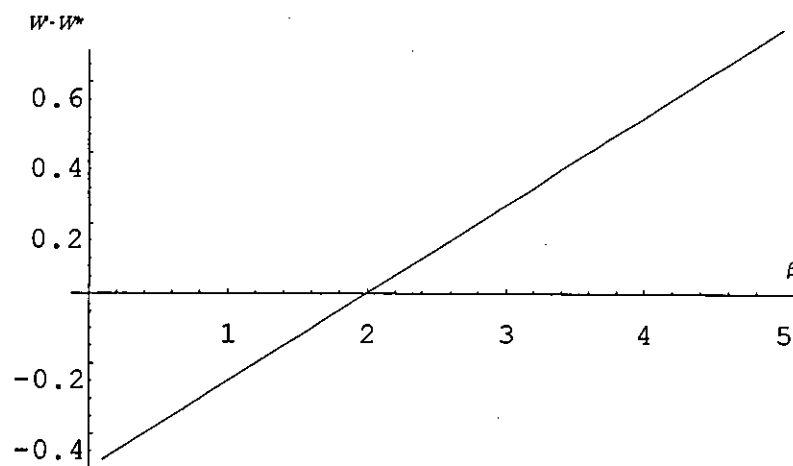


図 1 を見ると  $\beta > 2$  のとき補助の使途自由化により社会福祉サービス生産の効率性の効果が生じて、支出予算金額が減少しても、生産が増加することがわかる。

## 4. まとめと課題

### 4.1. まとめ

本研究の目的は、公的部門から委託を受けて社会福祉事業を行う非公的部門に対する資金的な助成において、使途の特定化された補助金から使途の自由な補助金にシフトした場合に社会保障事業に及ぼす影響を理論的に検討することであった。

はじめに福祉事業を受託する非公的部門が、社会福祉の直接的な事業のための支出とそれ以外のための支出から効用を得る基本モデルを設定した。このモデルのもとにおいては、使途自由の一括助成金化により、福祉事業の規模は減少することになるという結果になった。

しかし、助成金によって行われる福祉事業は、種々の制度的制約などにより、自由度が小さいため、補助を受ける部門がその資金を効率的に事業に活用できない可能性がある。

ここでは、そのような可能性を考慮し、補助を受ける非公的部門が自己資金で支出することによって生産される福祉サービスのほうが効率的であるとするモデルによって検証したところ、民間部門の自己資金で生産される場合の効率性を表すパラメタ如何によっては、支出予算金額が減少しても、生産が増加する可能性が示された。

### 4.2. 課題

本モデルで、支出予算金額が減少しても、生産が増加する可能性が示される前提として、補助を受ける非公的部門が自己資金で支出することによって生産される福祉サービスのほうが効率的であるとするのがあげられる。

このような可能性は、個々の民間事業者からのエピソード的な話としては聞かれるが、実証されたわけではない。また、資金使途の自由化により、委託された本来の目的以外に資金が転用される可能

性についても検討する必要がある。

これらのことは今後の残された課題として解決し、本稿で主張されたような資金使途の自由化が福祉事業の生産を増進させるという結果が一般的にいえるか否かについて検証する必要がある。

#### 参考文献

- [1] 経済財政諮問会議 (2002) 「三位一体の改革について」平成 14 年 11 月 20 日 第 36 回 経 済 財 政 諮 問 会 議 資 料 。 available [http://www.soumu.go.jp/c-zaisei/shimonkaigi\\_shiryo/pdf/021120.pdf](http://www.soumu.go.jp/c-zaisei/shimonkaigi_shiryo/pdf/021120.pdf).
- [2] 総務省(2004)「平成 17 年度地方行財政重点施策」平成 16 年 8 月,available [http://www.soumu.go.jp/s-news/2004/pdf/040827\\_10\\_s.pdf](http://www.soumu.go.jp/s-news/2004/pdf/040827_10_s.pdf).

2004年7月発行  
社会学年報 第33号 別刷

NPOにおける〈市民的専門性〉の形成  
——阪神高齢者・障害者支援ネットワークの事例を通して——

藤 井 敦 史

東北社会学会

# NPO における〈市民的専門性〉の形成

—阪神高齢者・障害者支援ネットワークの事例を通して—

藤井 敦史

特定非営利活動促進法制定から5年以上が経過し、日本のNPO法人は急速に量的拡大を果たした。しかし、今日、一方で、NPO本来の社会的機能や今後の発展していくべき方向性が改めて問われている。そこで、本稿では、まず、欧州における福祉多元主義論や社会的企業論から、NPO固有の社会的機能として、(1)コミュニティ形成、(2)イノベーション、(3)アドボカシーの三つを想定する。その上で、それらの諸機能を可能にするNPO固有の問題解決能力や知の枠組みを、阪神淡路大震災後の神戸の仮設住宅で活躍してきたNPO、阪神高齢者・障害者支援ネットワークの事例を取り上げながら、具体的に描き出す。そして、最終的に、阪神高齢者・障害者支援ネットワークの事例から浮かび上がってきた、ボランティアによる現場での組織学習を基盤とするNPO固有の問題解決能力を〈市民的専門性〉として構想する。〈市民的専門性〉は、既存の専門知のあり方とは異なり、「博識の市民」(A. シュッツ)や「反省的实践家」(D. ショーン)といった知のあり方と結びついており、人々の生活やコミュニティの問題を軸に、社会的連帯を生み出しつつ、その社会的連帯によって支えられるNPO固有の専門性と捉えることができるだろう。

【キー・ワード】NPO、〈市民的専門性〉、組織学習

## 1 NPO固有の社会的機能を基礎付ける能力は何か

日本における法人化されたNPOの数は、2004年3月31日時点で16,160になった。<sup>(1)</sup> 1998年12月に特定非営利活動促進法、いわゆるNPO法が施行されて以降、5年以上が経過したわけだが、急速な伸びを示していると言って良いだろう。しかし、このような量的拡大の陰で、NPOは、様々な問題に直面しつつある。有償ボランティアが争点となっている流山ユー・アイネット訴訟、NPO法そのものを否定しかねない公益法人改革問題等、現在、NPOに対するバック・ラッシュとでも呼べそうな事態が生じており、その背景には、NPOによる不祥事、また、行政下請化傾向を強めるNPOの存在、市場における企

業との競争といった問題があると言ってよいだろう。

こうした中、NPO そのものの正当性や信頼性の根拠が改めて問われている。そもそも、なぜNPOは、独自の存在として現代社会において必要とされているのか。NPO固有の社会的機能とは何であり、NPOは、営利企業や行政機関と比較して、どのような強みを持っているといえるのだろうか。以上のような問いに対して、欧州を中心とした福祉多元主義論や社会的企業論などでは、大まかに言って、三つのNPO固有の社会的機能を指摘してきたように思われる<sup>(2)</sup>。すなわち、(1) 市民参加を促進することにより、信頼を伴った水平的で自発的な連帯関係、言わばボランティアなコミュニティを形成する機能、

(2) 市民生活の現場に密着した地点から潜在的な社会問題を発見し、柔軟かつ即応的に新たな社会サービスを供給するイノベーション機能、(3) 直接的な実践活動だけでは問題解決が困難な時、市民社会、行政、企業に対して社会変革を訴えかけ、そのための具体的な政策提言を行うアドボカシー機能である。また、以上のようなNPOにおける三つの社会的機能は、相互に密接に結び付いているとも言えるだろう。なぜなら、NPOがコミュニティを形成することが可能だからこそ、市民生活上のニーズに深く触れることができ、ニーズに密着したイノベティブな事業を展開することが可能となる。そして、イノベティブな事業を実際に展開できるということは、今までにないモデル事業を作り出すことによって、コスト計算を含めた現実的な裏付けのある政策提言の重要な基盤を提供することを可能にするからである。

しかし、それでは、NPOは、いかなる条件を備えることで、以上のような諸機能を果たし得るのだろうか。この問いに答えるために、本稿では、NPOにおいて、現場からの組織学習を組み込んだ固有の社会問題解決能力、或いは、知の枠組みが形成されてきていることに注目したい。そして、実際に、阪神淡路大震災後の神戸の仮設住宅で活躍してきたNPO、阪神高齢者・障害者支援ネットワークの事例を取り上げながら、NPOが社会問題を解決する際に、現場での諸関係の中から、どのような知識やスキルを学習し、問題解決

へとつなげていくのか、具体的に検討していく。そして、最終的に、そこで見出されたNPO固有の問題解決能力や知の枠組みのことを〈市民的専門性〉と名付け、NPOがコミュニティ形成・イノベーション・アドボカシーといった諸機能を発揮する際に重要な基盤となる能力として構想したい。<sup>(3)</sup>

## 2 阪神高齢者・障害者支援ネットワークの展開過程

### 2.1 活動の場としての仮設住宅

阪神高齢者・障害者支援ネットワークは、その前身を、ながた高齢者・障害者支援、緊急ネットワーク（以下、ながた支援ネットワークと略）と言い、阪神・淡路大震災直後の1995年1月31日、避難所内外で劣悪な生活環境に置かれていた高齢者を支援するために結成されている。<sup>(4)</sup>当初、ながた支援ネットワークは、高齢者用の「専用避難所」施設サルビアの運営、長田区における高齢者の在宅安否調査等に携わりながら、支援を必要とする高齢者のニーズを拾い上げ、緊急救援や生活支援のための様々な活動を行ってきた。その後、1995年春以降、自力で住宅を再建することが困難な被災者が避難所から仮設住宅に移っていくにしたがい、ながた支援ネットワークもその活動を、仮設住宅における継続的な生活支援へと変化させていく。

仮設住宅とは、震災等の災害で家屋を喪失した人々が恒久住宅を確保するまでの間、一時的に居住するために建設される住宅のことであり、昭和22年に制定された災害救助法を根拠法としている。室崎益輝によれば、阪神・淡路大震災では、最終的に49,681戸の仮設住宅が建設されたが、(1)全壊世帯数182,610世帯に対して、仮設住宅の設置率が27%に過ぎず、被災者のニーズに量的に応えられるものではなかったこと、(2)北区や西区といった被災地からは遠く離れた場所に仮設住宅が建設されたこと、(3)大量の仮設住宅を供給するために極めて画一的な住戸形式となったこと、(4)神戸市内の地域型仮設住宅のように高齢者及び障害者ばかりの仮設団地が形成されたこと等々の問題



点を有していたという（室崎 1997：115-28）。しかし、とりわけ大きかったのはコミュニティの崩壊という問題だった。なぜなら、仮設住宅が西区や北区といった遠隔地（しかも下町ではなく新興住宅地）に建設されたことにより、多くの被災者が地元コミュニティから引き離されただけでなく、仮設住宅への入居者を抽選により選抜したために、避難所で辛うじて形成されていたコミュニティも崩壊し、被災者がバラバラの個人へと分解されていったからである（藤井 1999b）。入居者の抽選という行為は、行政が形式的な平等性、公平性の論理を貫こうとした結果であったが、実際には、仮設住宅の内部に孤立した、孤独な被災者の群れを生み出し、高齢者や障害者をはじめとして、そもそも生きていくために相互扶助的な社会関係（コミュニティ）を必要とする人々にとって、過酷な居住環境を形成した。そして、仮設住宅は、その住宅としての貧困さや入居者達の経済的困窮・失業問題等も重層的に重なって、本来の生活再建のための拠点として機能し得ないどころか、多くの孤独死（兵庫県警による集計では、1999年5月5日時点で兵庫県内の孤独死は233人（上野 1999）を生み出す結果になってしまったのである。上記のような仮設住宅に対して、ながた支援ネットワークは、1995年6月3日の世話人会で、継続的な生活支援を行っていくことを決定し、名称も阪神高齢者・障害者支援ネットワーク（以下、支援ネットワークと略）に変更した。そして、6月15日には神戸市西区春日台にある最大規模の西神第七仮設住宅（最盛期には1060戸、約1600名）に支援拠点・住民の集いの場としてふれあいテントを設営し「①孤独死をさせない、②コミュニティを作ろう、③寝たきりをなくそう」を合言葉に活動を展開していったのである。

## 2.2 孤独死の衝撃とコミュニティ形成の重視へ

支援ネットワークにとって、その社会的使命を強化していく重要な契機となったのは1995年9月に第七仮設住宅で発生した二件の孤独死だった。この孤独死の内、最初の一人はボランティアがのべ14回も安否確認を行い不在だ

「孤独死」

梁勝則



人は死ねば孤独になる  
 あつたに置かれや天国があるかどうかは知らないが  
 少なくとも現世とは無縁となる  
 孤独死の死の静寂なのだ  
 仮設住宅の「孤独死」は異形の死だ  
 独居の人が仮設住宅に閉じこもり外に出なくなる  
 やがて栄養失調や脱水や突然の病気で息絶える  
 仮設住宅とは孤独死の出現地なのだ

危険な真実を押し切ったと思つた九月三日  
 西神第七仮設住宅で初めて孤独死が生まれた  
 そこは私たちの活動拠り所だった  
 自治会をめぐり住居の相互扶助が始まった  
 安否確認を行う住居の異体調査を行った  
 ニッポン調査を続けても消息不明の六〇軒のうちの二軒に  
 その男は住んでいなかった  
 推定死後二カ月 においはいなかった  
 孤独な男と仮設住宅が騒動を防ぎ勇をミソクにしてしまったのだ  
 検死官が仲間うちでささやくのを聞いた  
 「きょうで三日目 一番まともな死人だ」  
 確かに肉体的原因は探たれていたが、顔はこげ皮膚も緑色に乾いていた  
 口からはばね落ちた血が灰色の床を黒く染めていた  
 髪は伸び二〇センチの長さのように見えたが実は五六センチ  
 目の左側と右側にはワイヤースキーの空箱が寄り添うように転がっていた  
 フルコートが彼の最後の手通だったのだと

男 中年 一人暮らし  
 孤独死の三つの危険因子が全て備わっていた

七月一七日から十日間ボランティアたちはドアをノックした  
 すべ内側でその男は仲間向けに寝かされていた  
 死人に向かつてノックし続けたわけだ  
 「やっぱり留守だ」ときびすを返したを聞いた  
 「第七仮設住宅から一人の孤独死も出さない」  
 という強い言葉で安否調査を始めた男  
 すべてにその男は死んでいて、いり  
 なんていり成り

ある日ボランティアがノックして帰る  
 次の日ボランティアがノックして帰る  
 別の日自治会の世話役がノックして帰る  
 ニッポンノックの繰り返しが続いたのだ  
 ノックは孤独死を防がない  
 ドアをたたかなくては孤独死を防ぐことはできない  
 誰かが異変に部屋に入らなければならぬのだ  
 合鍵を使い、ドアをけやぶり、ガラス窓を壊せば  
 孤独死の人は助けられる  
 死んだ人は助くなる前に戻らなければならない  
 ボランティアの各軒の下で救世された男もあつた

(出典) 阪神高齢者・障害者支援ネットワーク ニュースレター『ひろば』第9号, 1995  
 年10月21日発行。

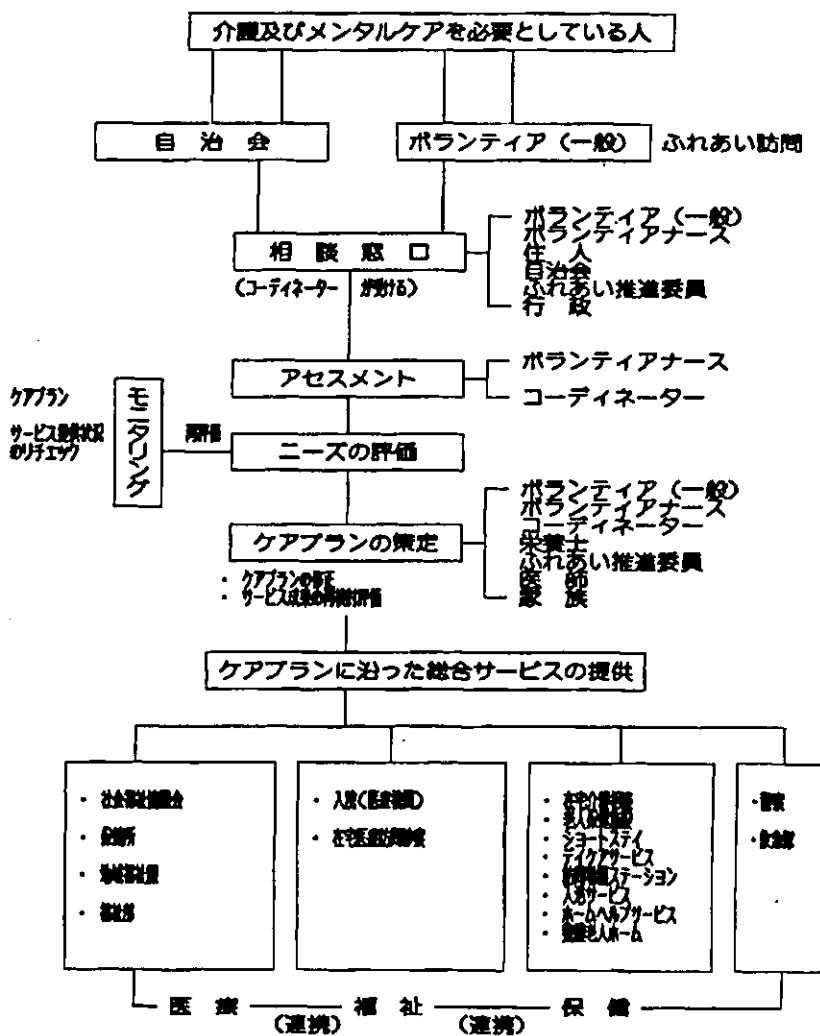
と判断していた住居で起こってしまった事件であり、以下の梁勝則氏による詩からもわかるように極めて衝撃的なものだったと言えるだろう。この孤独死の経験を通して、支援ネットワークのメンバーが見出したものは、孤独死の背後にある「孤独な生」の問題だった。すなわち、震災で経験した大きな喪失感（家族の死、職業や財産の喪失）を抱えながら、地域コミュニティからも引き離された人々、そして、仮設生活が長引くにつれ、経済的に困窮し健康状態も悪化していく中で絶望感に打ちひしがれ、時に酒に溺れながら引きこもっていく人々の「孤独な生」である。しかし、彼等を前にしても「入居者から声があがらない限り、ボランティアによる安否確認・訪問カード作

成だけでは、遺体は発見できては確実に死を防ぐことはできないのが現実だった」(渡辺・小田桐 2000: 118-9)。つまり、ニーズがニーズとして表明されない限り、プライバシーが壁となって生命を救うことは困難だったのである。しかし、このことは裏を返せば、仮設住宅の住民は病院等の施設空間に囲い込まれて一方的に治療やケアを受け入れる存在ではなく、正に自尊心を持った「生活者」として存在していることを意味している。それゆえ、彼等の声を聴き、ニーズを見出し受け止めるためには、前提として「コミュニティ」を形成していくことが極めて重要な意味を持つ。この時の「コミュニティ」とは西神第七仮設住宅という居住を基盤とする地域コミュニティという意味も当然含んでいるが、一義的にはよりミクロなコミュニティである。つまり、仮設住民とボランティア、或いは仮設の住民同士の間でコミュニケーションを重ねながら信頼関係を構築し「互いの尊厳を認め合い互いに配慮し合い助け合うことのできる関係性」としてのコミュニティを形成することが支援ネットワークにとって重要な社会的使命となったのである。

こうして支援ネットワークは、自らの社会的使命を強化しながら、徐々に組織態勢を整備し、活動を本格化させていく。具体的には、①訪問活動(地元の主婦を中心に約70名のボランティアによるふれあい訪問と看護婦による訪問活動)、②ふれあい喫茶、③医療相談や福祉相談(福祉事務所等と協力)、④ホームヘルプサービス(家事援助)、⑤カーボランティア(通院や買い物援助)、⑥学生の実習の場としての機能、⑦ふれあい喫茶でのミニデイケア、⑧正月の配食サービス、⑨西ネットワーク(西区で活動する団体のネットワークのコーディネーター)等々、多様な事業を展開していった。とりわけ、仮設住宅でのコミュニティ作りに関しては、1996年1月10日にオープンしたふれあい喫茶が一つの拠点になっており、ボランティアがコーディネーター役になりながら、出身地域や趣味、その他の状況が近い仮設住民同士を徐々に結び付け、数多くの友人関係が生れていったという<sup>(5)</sup>。そして、以上のようなコミュニティ形成の試みと同時に、日々のミーティングの積み重ねを通して、

ボランティアによる仮設住宅住民へのケアも徐々に成熟していった。1996年中には、地域を診断し何か問題が生じた時に、必要な社会資源につなげていくためのシステムとして、以下の図1のような「第7仮設住宅ケアネットシステム」も確立している。こうした様々な努力によって、支援ネットワーク

(図1) 第7仮設住宅ケアネットシステム



(出典) 阪神高齢者・障害者支援ネットワーク ニュースレター『ひろば』第23号、1997年7月10日発行。

は、神戸市最大級の仮設住宅にあって、しかも、痴呆の高齢者やアルコール依存症の人々が急増していく中で、仮設住宅解消の時期に到るまで手厚いケアを提供し続け、結果的に孤独死も三件に抑えることができたのである。そして、仮設住宅が解消された今日でも、支援ネットワークは仮設住宅で

培ったケアのあり方を基盤に生きがい仕事作りのための共同作業所「伊川谷工房」を中心に活動を続け地域福祉の理想を模索し続けている。