

[学術論文]

子育て支援 NPO の成立・拡大期における

要因・戦略に関する考察

—インタビュー調査の分析から—

Considerations on Factors and Strategies during the Establishment and Expansion of Child-care Support NPOs: An Analysis of the Interview Surveys

松村 智史

Satoshi Matsumura

1. 問題の所在・研究目的
2. 分析の視点
3. 調査方法、使用するデータ、倫理的配慮
4. 分析結果と考察
5. 全体考察
6. 結語

要旨 本研究は、子育て支援 NPO の成立・拡大においてどのような葛藤をもたらし、戦略に影響を与えているのか、課題はどのような点にあるのか、インタビュー調査の分析を行った。

分析の結果、多くの子育て支援 NPO は、子育て当事者による私的な団体として誕生しているが、その後、行政からの事業や補助金が増え、組織化・大規模化するに伴い、公的な性格を強めるとともに、経営の観点の導入を余儀なくされるが、多くの団体は経営基盤が脆弱な上、経営人材やノウハウに乏しく、苦心していた。また、こうした団体の位置づけの変化は、初期の特性で、強みでもある、団体初期の情緒的なつながり、当事者性の発揮、柔軟、融通が利くといった特性の変質を迫るものである。初期特性をどの程度維持、あるいは、脱皮をするかどうかの岐路に立ち、判断を迫られ、葛藤を抱えている。公的性格を強め、組織化・大規模化することは、必ずしも望ましいことばかりではなく、両義的で、ジレンマを生むものである。

他方、公的性格が強まっているにも関わらず、資金や人員などの資源は、慢性的に不足している状態である。こうした点は、日本社会における家族主義やケアの担い手の低待遇といった論点とも関係する、重要な課題であろう。また、多くの団体の初期の原動力になっていた、子育て環境をよくしたいという思いが受け継がれているものの、現場の思いに甘えるように依然として子育てに僅少な資源しか投入されていない日本社会を示すものであるといえる。

キーワード：子育て支援、子育ての社会化、当事者性と専門性、NPO、社会資源

1. 問題の所在・研究目的

少子化の進行や子育てを取り巻く環境が厳しさを増すなか、近年、重要な子育て関係のアクターとして、存在感を増しているのが、地域の子育て支援 NPO である。

しかし、子育て支援 NPO の多くが誕生したのは 2000 年代以降でまだ日は浅い。さらに、後述のように、子育て中の当事者が仲間と共に自分たちを取り巻く状況をなんとかしようとする自発的に任意団体として誕生しているケースが少なくない。

その後、現在のポジションに至るまで、時期ごとに、どのような要因が作用し、あるいは、戦略をとり、拡大してきたのか。現在の課題は、どこにあるのか。

本研究では、こうした点を明らかにし、今後ますます社会において重要となるであろう、地域の子育て支援 NPO への示唆を導き出すことを研究目的とする。

2. 分析の視点

問題の所在・研究目的を踏まえて、以下の 2 つの分析の視点を設定する。

まず、1 つ目は、子育て支援 NPO が、成立から拡大に至るまで、どのタイミングで、誰にどのような働きかけ（ロビイング）を、どのような戦略・意図を持って行い、どのような結果につながっていったのか、という視点である。1998 年成立・施行の特定非営利活動促進法（NPO 法）の制定・改正をめぐるロビイングを分析した原田（2020）によれば、ロビイング戦略は、アウトサイド戦略とインサイド戦略に分類される。アウトサイド戦略は、マスコミへの働きかけ、ニュースレターの発行、署名活動、実態調査、全国キャンペーン、決起集会などの紛争拡大やシンポジウムなどを介したシグナリングなどが含まれ、世論や一般市民を巻き込み、政府や議員も対象にするものの、いわば政策アクターへ外側から働きかけを行うことを意味する。他方、インサイド戦略は、政府や議員に対する要望書提出、政党ヒアリング、議連総会への出席など、いわば政策アクターへ内側から働きかけを行うことを含意する。

2 つ目は、地域の子育て支援は、もともと行政が行っていた事業を民間に委託するというものではなく、民間の子育て支援 NPO によって、いわば草の根から誕生して広がっていき、社会的に有益・必要だと判断した行政が、行政の事業として位置づけ、民間に委託するようになったという、通常の行政受託事業とは異なる経緯や特徴を有する。そうした特性が、子育て支援 NPO の成立・拡大において、どのような葛藤をもたらし、戦略に影響を与えているのか、課題はどのような点にあるのか、という視点である。

3. 調査方法、使用するデータ、倫理的配慮

本調査は、首都圏の子育て支援NPO計10団体（計10人）に2022年7月～2023年3月に半構造化方式インタビューを行った。事前に共同研究者の所属する大学で研究倫理面を含む計画書の起案を行い、審査を受け、承認を得ている。インタビュー前に書面を用いて、調査の趣旨・目的、対象者の権利、データの公表方法等について説明を行い、同意を得た。また、録音に同意を得られた場合は録音を行い、調査後にデータをテキスト化した。なお、本稿では引用に際して読みやすさの点から発言趣旨を曲げない範囲で加工を行っている。

表1にインタビュー対象者リストを示す。

表1 インタビュー対象者リスト

番号	氏名	所属	団体設立年
1	Aさん	NPO法人A	2000年
2	Bさん	NPO法人B	2006年
3	Cさん	NPO法人C	2004年
4	Dさん	NPO法人D	2004年
5	Eさん	NPO法人E	2006年
6	Fさん	NPO法人F	2004年
7	Gさん	NPO法人G	2001年
8	Hさん	NPO法人H	2003年
9	Iさん	NPO法人I	2000年
10	Jさん	NPO法人J	2006年

4. 分析結果と考察

分析の結果、各子育て支援NPOを、①成立期（団体設立から自主事業・行政受託事業開始までの時期）と、②拡大期（事業が一定程度軌道に乗って事業規模が拡大していく時期）という2つの時期にわけて考察する。

（1）成立期の要因・戦略

分析の結果、まず、成立に至る要因としては、①子育て当事者のための場所が地域に必要だと感じていたという要因（「思い・自発的立ち上げ要因」）、②地域における子育て支援機能、担い手を探していた行政主導の風に乗ったという要因（「市民と行政の協働要因」）、③子育ての母親たちにとって、結婚・出産などについて一度断絶した仕事や社会参画を取り戻すという要因（「女性のキ

ヤリア要因)」という、大きく3つの要因が影響していることがわかった。なお、3つの要因は、相互に反するものではなく、団体によって程度の差は異なるものの、複合的に重なり、影響し合っているものである。

① 思い・自発的立ち上げ要因

まず、最も多く聞かれたのが、子育て中の親子のための場所がほしかったという声だった。

例えば、Aさんは、身近な地域に「公園しかなかったし、児童館もなかったので、居場所が欲しい」と活動を始めた後、他自治体の先行事例を見学に行ったことが大きかったという。

「活動を始めようと思ったときに、やっぱり参考になるような事例がないと不安だったんですね。(中略)(見学に行って)それで私たち、こういう場所が欲しかったと思ったんですよね。ずっと公園で子育てをしていた私たちは、0、1、2歳の子どもと保護者、養育者のための専用の施設を造った自治体があるっていうことに本当に驚きまして、そういうのを私たちの身近にもほしいって言っているんだと」(Aさん)

Aさんは、先行事例をみて、地域に子育てや親子の交流のための場所を作りたいという自分たちの思いが正しいものと確信に変わり、実現に向けて動き出したという。

本調査の多くの団体が団体を立ち上げた2000年代は、つどいの広場事業や地域子育て支援拠点事業が産声を上げた時期でもある。普段暮らす地域の中で自分たち子育て中の親子の居場所となる場所がほしかったという、母親としての当事者たちの切迫した思いが、子育て支援の専門職や起業経験があるわけでもない、いわば普通の母親たちが子育て支援NPOを立ち上げる大きな要因になっているといえる。

② 市民と行政の協働要因

Iさんは子育てを応援したいと思い、自主的に団体を立ち上げ、認可外で地域の子どもを保育する取組を始めたが、認可との利用料金の差に驚き、市に要望・陳情をしたという。その際、当時の課長が、子育ての大変さに共感してくれ、子育て関係のモデル事業をつくったという。結局、そのモデル事業は別の団体が受託したが、その後、子育て部署の課長から呼ばれ、「子育て支援事業をやりたいんだけど、やってみませんか？」と声がかかったという。地域での地道な活動や、行政への働きかけが実り、行政としても子育て支援事業を民間に委ねたい際に、目に留まって声がかかったといえる。また、心がけているスタンスを次のように語った。

「行政から声かけられたりしたときは、まずはやってみる方向で動いてみます、と言ってみること

にしています。行政も困ったときに声をかけてくるので、そのときに、「できません」ではなく、「やってみましょう」ということで、お互いの信頼関係を築いていくことですね。（自分たちの団体）内部からは、「いいように使われているんじゃない」と言われることもありますけど、親子のためになることであれば、やってみましょうというスタンスですね（I さん）

続いて、D さんは、子育て当事者として、保育園の統廃合の反対運動を行っていたところ、行政主催の協働を担う市民を養成するワークショップに参加することになり、その後、子育て関係のモデル事業を自分たちの団体が担うことになったという。背景には、市長の意向や、協働の意識の高まり、地域の子育てを市民に協働のかたちで担ってほしいという行政の意向があったのではないかと振り返った。

「保育園統廃合の反対運動をしていて。（中略）そういう現役の若いお母さんたちが何か運動してくるっていうのが（行政からすれば）ちょっとびっくりしたというか、稀な例だったみたいで。（中略）その後、子育て支援に力を入れますっていう市長が当選して、行政的には協働がちょっと流行った頃、うん。どんな子育て支援をやろうかなっていうことで模索してたんだと思うんですけどもちょっと話を聞かせてくれということで。NPO 法が施行されて、何かそういう地域活動みたいなものが結構組織化されて活動する人たちもたくさんいるっていうところで、はい。（中略）それで、行政に呼ばれて話をして、市長のトップダウンで、「勢いのあるお母さんたちがいるなら地域住民と協働でやらせたら良いじゃない」ってなって、モデル事業をすることになって。（中略）」行政の人に言われて、何人かのお母さんと、その当時の別地域の取組が先行する広場に見学に行かせていただいたり（中略）行政も私達を（行政の）職員として雇用してやるとかじゃなくて、NPO 団体みたいな作ってもらって、その人たちでやってもらおうみたいな雰囲気があったんですけど」（D さん）

他に、H さんも、行政が主催するワークショップ参加後に事業を受託しているが、その経緯を、「行政的には、（ワークショップ参加者の）その中から、支援を担ってくれる人、団体を見つけて育てたいという思惑もあったみたいですね。（行政としては地域子育てを進めたいが）手上げてくれる人、団体がいないんじゃないって心配してて。（中略）結果的に、その目論見にまあ乗ったようなかたちで、（自分たちがその後立ち上げた）団体が、拠点の事業を受託して運営した」（H さん）と語った。

（考察）

本調査のインタビューで語られている「協働」とは、官と民が対等な立場で特定の政策課題について協働することを意味する。子育て支援の文脈に即していえば、NPO など「民」と、子育て行政を所管する「官」が、対等な立場で、子育て支援の拡充・充実という共通の社会課題のために、

協力して働くことを含意する。

日本では1990年代以降、協働という概念が社会的に注目され始めた(小田切 2019:150)。地域の子育て支援 NPO が本格的に誕生し始めた 2000 年代は、協働の意識がより社会に広がりつつあり、実際に子育て支援 NPO の立ち上げの際に、民と官、双方にその意識が少なからずあったであろうことが、今回のインタビュー調査からもみえてきた。ただ、協働の実態や、協働によってもたらされる影響には、留意を要するだろう。

一般に、NPO が行政の事業を安価で受託することは、新公共経営 (New Public Management ; 通称 NPM) などの潮流の下、NPO が行政の下請けになってしまっているとの懸念や、行政優位の主従関係に陥りやすいといった指摘がある(例えば、小田切 2018:103-104)。

また、協働や事業委託が NPO 側に与える影響としては、財源の安定化、社会的評価の向上、アドボガシー機能の強化など良い影響が指摘される一方、自律性の喪失、財政運営の不確実性、行政のエージェンシー(代理人)化など、悪い影響も懸念されている(例えば、村田 2009;小田切 2019)。さらに須田(2011)は、非営利組織が、行政の存在ゆえに安定性や包括性を高める一方で、自律性を発揮できないジレンマに陥っていることを指摘する。

この点、地域の子育て支援 NPO は、もともと「民」で子育て中の母親たちなどが子育ての場所や支援を求めて成立、拡大してきた性格が強く、従来「官」たる行政が担ってきたサービスを民間に委託するわけではない。しかし、子育てが、子育ての社会化の理念などによって公共的性格を強めるなか、行政が本来行うべき役割を代わりに安上がりに委託されているという側面では、行政の下請け化という批判は当たり得るだろう。さらに、形式上は対等な関係だとしても、予算、法の権限、行政機関・職員など巨大な権力や社会資源を握るのは公権力たる行政側であり、子育て支援 NPO 側は、資源などで行政に依存せざるを得ない、不利な立場にあることには変わらない。とりわけ、特に支持基盤などを持たない、地域の子育て中の女性から構成された子育て支援 NPO は、権力や権限とは遠い位置にあり、行政とは対等な立場とは言い難いものだっただろう。

③ 女性のキャリア要因

Dさんは、当時、結婚・出産で、働きたくても仕事をやめざるを得ない状況にあった母親たちが、子育て支援 NPO の活動を通して思いを実現したり、スキルを發揮できたと語った。

「私は、うちの夫にはよく言ってたんですけど、『社会に対する復讐だと思ってやってんだよ』って。仕事しなかったんですけど、職場の方が、子育てしながら働く女性ってまだ一般的でなくて。

(中略) 働きたいけど働けない、このエネルギーをどこにぶつけたらいいのっていう。今だと皆さん仕事継続するのが逆に当たり前だから、そういう人材がなかなか地域にはいないっていう別の課題もありますけど、その当時は本当に(働きたいけど働けないママが) いっぱいいて、そういう人たちがそれぞれのスキルを發揮してですね、やったんです」

また、E さんも、協働の考え方の広がるなか、自分たち「民」が子育て支援を担っていかうという思いがあったと同時に、子育てのために仕事を辞めた後も、子育てや家庭を大事にしながら仕事や社会参画できる職場や居場所を作りたいという思いがあったと振り返った。

「協働って言葉を初めて知って。(中略) 民の力を入れていかないと無理なんだなって感じたっていうのがあります。あとは、個人のことで言うと、子育てで仕事を辞めて M 字型のタイプで、地方から引っ越してきたんですけど、頼れるところもなく、支援してもらえる親戚とか実家も遠いし、子ども育てながらだとフルタイムで働くっていうのが相当厳しい中、どうやって社会参加していくかとか仕事に戻ってかかってというのが課題としてもあったときに、子育てとか家庭を大事にしながら仕事をするとか社会参画するっていうことが実現できる場を、自分たちで作ろうと思ったというか。社会をなんとかしたいみたいな気持ちも全員あったかなとは思いますが」(E さん)

(考察)

子育て支援 NPO の立ち上げが、子育て支援を充実させたいという社会的な意味だけでなく、母親たち自身にとって、子育てで一度断絶した、仕事や社会参画を取り戻すという意味があったという。地域の子育て支援 NPO が、当時、一般企業では子育てをしながら働くことが難しいなか、子育て中の母親にとって、子育てや家庭を大事にしながら再び仕事や社会参画を実現するべく、自分たちで作っていった場という性格を帯びているといえる。この点、先行研究でも、地域子育て支援事業を通じて、女性たちが社会的・経済的・政治的にエンパワメントされてきた側面が指摘される(相馬・堀 2016)。また、NPO での就労は、「出産や育児によっていったん離職した女性たちが、地域の子育て支援や高齢者支援のための地域活動に参加することにより、社会活動キャリアを蓄積し」、「収入をともなった仕事に就きたいという女性の再就職を可能にする」(野衣 2012: 96)とも指摘されてる。他方、報酬が不十分なままでは、「女性による NPO 活動が広がっていくという状況は、新たなアンペイド・ワークへの囲い込みに繋がりがかねないという危険性もはらんでいる」(羽田 2007: 110)と懸念や、地域の子育てを支えるものとして制度に位置づけられながら、その専門性が報酬によって十分に評価されず、「低賃金のワーク」(相馬 2020: 194)に位置づけられているという指摘もある。

本調査の子育て支援 NPO 職員も、子育て支援への強い思いは随所に現れており、先述のように、仕事やキャリア獲得を通じた自己実現や社会参画・社会貢献という側面が、活動の動機になっていた。しかし、報酬や働き方に満足しているという声は聞かれなかった。

(2) 拡大期の要因・戦略

では、成立期に続く、拡大期には、どんな要因・戦略が重視されたのだろうか。この点、①市民

と行政の協働、②ネットワーク化、周囲からの助言・サポート、③葛藤や課題への対応、という大きく3点にわけることができた。以下、順番に論じる。

① 市民と行政の協働要因

Fさんは、2000年代はじめ、子育て支援の「追い風」があり、そのチャンスに乗ってきたところがあると振り返った。

「(設立当時) 担当課の課長さんと私で子育て拠点や広場が必要って話してたときは、ちょうど結構、追い風というか、すごい市がそのことを考えているときで。(中略) だからここまで来てるんだとは思んですけど。何か、そのやっぱりチャンスに乗かってみたいなところはちょっとあるかな」(Bさん)

また、Bさんは、設立当時、自分たちが素人集団で、「手のかかる団体」だったが、その分、行政が「力になってアイデアをくれたり」、「頑張って力を注いでくれた」と語った。

さらに、Aさんは、自主事業開始後に、行政に事業化をお願いしたところ、一度断られたが、その後、子育て支援や官民の協働に理解のある市長に変わった追い風もあって行政事業となり、補助金がつくようになったという。Aさんは、NPOと行政の協働の意義について、次のように語った。

「行政とNPOとで、お互いがやることで支援の幅を広げるっていう意味で、協働が非常に盛んだったっていうことがあります。(中略) 行政にはいろいろ事業があるとは思んですけども、市民活動団体を活用していただきたいと思うんですね。市民活動団体は長く活動ができるので、その地域で。そうすると、いろいろ制度が変わったりとか、状況が変わっても、ちゃんとそこに根付いて責任を持ってやってく。だから、やっぱり私たちも覚悟がいるんです。地域に根差してどっぷり漬かって仕事してますから、地域の人たちからちゃんと評価されるっていうことが大事ですし、皆さんの活動があつてよかつたって言ってもらえないと受託もできないっていうことになりますのでね。なので、やっぱり覚悟を決めて地域で活動しています。こういった団体がたくさんいることが、最終的には子育て家庭にとってプラスになる。行政だけではできないっていうところも、やっていけるっていうことがあると思うので、そういった市民活動団体をたくさん生み出していかなくちゃいけないんじゃないかなって思います」(Aさん)

ここまで述べてきたように、市民と行政の協働が、子育て支援NPOの拡大に寄与したと一定の評価の声がある一方、Fさんは、次のように、行政からの委託事業が、活動の制約や、ジレンマになっていることを語った。

「うちも委託事業がほとんどなので、できれば寄付とか何とかっていうところのNPOとしてちゃ

んとやっていかないといけないところはあるんですけども、やっぱり行政の仕事をしているっていうところでは、仕様書をわきまえながらちゃんと予算をつけてもらえるように、（別のことを）やりたくてもちょっと我慢したりとかしながらですね、うん。何かそこは、ちょっと途中からやっぱり（民間の力を生かしたいっていう当初の）考え方が変わっていった部分もあるかなっていうのは、ありますね。だからちょっと多分見て周りから見たら、行政の仕事ばかりしてるみたいな」（Fさん）

さらに、Eさんは、行政との協働について、設立時は「手応え」があったが、近年は、協働の理念の「形骸化」を感じると語った。

「（設立時は）本当に応援してくれた感じがあって、行政の方はもう課長レベルの方がみんな思いがあって、市民が熱心に何かやろうとすることを応援してくれたし、一緒に何か立ち上げていくっていうふうにするんですね。何かすごく協働の手応えがあったというか。ただ、年月が経つにつれて、やっぱり形骸化してくるといえる。最近の方が、本当にうまくいってなくて。担当者が変わったりだとか、それも大きいと思いますけど（中略）行政と民間の力の協働とかが言いつつも、実際それは本当に最初だけとか、もしくは形骸化していて、実際はもう丸投げされていたりとか。なんか全然こっちに寄り添ったりだとか、こっちの計画と一緒に検討して、ここがいいよとかっていうそういうフィードバックとかも全然ないとか。平行線のまま進んでいくっていう感じなんです。中身の相談をいくら持ちかけても最近なんか全然聞いてもらえなくて」（Eさん）

（考察）

子育て支援 NPO の多くは、子育て中の女性や専業主婦の母親が中心で、法人格も持たない任意団体のグループとしてスタートしている。支持基盤にある特定の利益団体、政党、有力者とのネットワーク、財政、マンパワー、活動拠点などを持っているわけでもなかった。いわば、市民による草の根活動から徐々に広がり、行政から事業を受託するにあたり法人格が必要となったなどの理由で事後的に法人化し、組織を整えていった。明確な戦略や方針があったわけではなく、活動を拡大させていくなか、行政や地域の協力や支援が欠かせないことがわかり、なかば必要に迫られて行政への働きかけ（ロビイング）を行っている。

奇しくも、行政としても、地域の子育ての場所であり、協働の潮流のなか、市民団体にその役割を委ねたいという思惑があったようだ。そうした行政側の思惑や協働の「追い風」にある意味ではうまく乗り、時に議論を交わしつつも、大枠では行政側と合意に至り、「協働」していった。利益団体が自分たちに有利な政策を引き出そうと働きかける一般的ロビイングと比べると、行政との距離の近さ（協働によるある種の一体感）や、子ども・子育てという誰にとっても少なからず身近で公共的な性格を持つテーマ性などから、子育て支援 NPO では、少なくとも成立・拡大期においてロビイングは、必ずしも重要な戦略であったとは言い難い。

本調査対象のケースから確認されたロビイング戦略をみると、A 団体が子育てに関する市民の声を聞きたいという行政のニーズに応えるかたちで実態調査を行い、その報告書を提出したこと以外には、インサイド戦略は確認されなかった。また、アウトサイド戦略も、ネットワーク化による意見集約や実態調査はあったものの団体の成立・拡大に大きな影響を与えるものではなかった。協働のなかでの行政とのやりとりを除けば、ロビイング活動は全体として低調だった（もともと、その後、主に2010年代以降、子ども・子育てが一層重要な政策課題となり、子育て支援NPOやそのネットワークによる多様なロビイング戦略が増えている。原田（2020）も、ロビイング戦略の多様化や、「アウトサイドからインサイド」という大局的な変化について指摘するが、本稿では紙幅の関係から扱わず、別稿に譲る）。

また、議員への働きかけは皆無だった。この時期の地域子育て支援が、NPOと行政という2者の関係に基づいていたからだろう。他方で、NPOも関係する通常の行政・政策が、議員（議会）—行政—NPOという3者からなっていることに照らせば、その一角をなす議員が現れないのは特徴的ともいえる。こうした背景としては、子育てが私的領域の問題とみなされ、とりわけ、女性にケア負担が偏るなかで、多くの政党・議員が、今日ほど関心を示さなかったことなどが考えられる。反対に、行政は地域の子育て支援の必要性を早くから強く感じていたように見える。別言すれば、地域住民に身近なところで、核家族化、共働き世帯の増加、子育て世帯の孤立、児童虐待などに直面し、地域における子育て支援のニーズや対策の必要を感じていた行政は、多くのケースでは協力的で、当時、協働の「追い風」があったこともあり、子育て支援NPOがうまくいった要因の一つといえるだろう。但し、このあたりの行政の思惑は先行研究では明らかになっておらず、今後、行政側へのインタビュー調査などから、より詳細に明らかにしていく必要があるだろう。

② ネットワーク化、周囲からの助言・サポート

次に、子育て支援NPOを支えた要因として、行政との協働以外に本調査から浮かび上がってきたのは、子育て支援NPOのネットワーク、地域の周りの人からの助言・サポートなどであった。

まず、Bさんは、当初の別団体設立時に、反対する声や対立構造があったりしてうまくいかずに行き詰ったことがあったが、地域活動の仕組みに長けた人から、一度団体を解散し、理事会メンバーに地域で力のある人などを入れて仕切り直すように助言があり、実際にそのようにしたところ、途端に風向きが大きく変わり、うまくいくようになったという。地域の有力者やキーパーソンを団体に取り込み、味方にするすることで、反対する声や対立構造がなくなり、さらに、地域のいろんな人につながりやすくなり、個人的な知り合い関係やネットワークが利いてきて、団体が地域でうまく活動できるようになったと振り返った。

「地域の方で、その辺の仕組みみたいなのにやっぱり長けた方がいらっしゃって、じっくり話を聞こうじゃないかと言われて、話をしたんです。そこで、1回NPOの理事会っていうのを解散させ

る、一旦解散した上で、その地域の人たちがこういう状況だから助けてくれて言うって（作り直せと）。1回全部白紙にして、作り直すとか、対立構造とかが消える、と。そうすると、結果的に、仕切り直した前よりも、むしろ強くなったとか良くなった。地域に顔が利くような方々もメンバーに参画することによって、文句のない理事会を作り上げちゃったんです。そのなかには、いろんなイベントとかを地域でやってる人がいるので、はい、その人たちと話を一緒にやろうとあとはこんなことをやりたいんだけどって言ったら、そういう人と繋いでくれたりとか、すごい力になって。（中略）その地域のキーパーソンとか気になってくるネットワークとうまく繋がってるんです。個人的に知り合っていくっていうのが、やっぱり大事で、地域なんか特に利いてきますね」（Bさん）

また、Dさんは、子育て当事者で、福祉や保健の専門家でもなかったが、行政主催のワークショップで、地域で活動する様々な人との横のつながりができたりした他、のちに参加した子育て支援NPOのネットワークでも、情報を交換したり、お互いに教え合ったりしたことが大きかったと振り返った。

「ワークショップと一緒に参加した、なんか今で言うその社会的起業家みたいな、そういうアントレプレナーみたいな方との、その横の繋がりとか、その同じ立場からの方から受けるし、刺激とかっていうのも大きかったですね。あと、プレーパークをやったとか、学童の連絡会のはリーダーをやった人とか、長年の子供の活動してた人たちが入ってました。だからすごい心強かったですよ。今は子ども・子育てネットワークとかね、そういう繋がる場もあったんですけど、当時はなかったの。とにかくまずそういう人たちも集まってくるのが魅力で、そういうのもあって、その行政との渡り合い方みたいなや、アドバイスもらったりだとか、教えてもらったりとかっていうふうに（中略）子育て支援NPOのネットワークでも、研修も必要だってことで、私達もそういうところで勉強もさせてもらいながら、一緒に情報も交換しながら、本当に情報を隠さず、みんなどうやったらいいかお互いに教え合って高めていこうっていうのがすごくて。本当にみんな出し惜しみなくね、うちはこうやってるよっていう情報交換が、本当にすごかったですよ」（Dさん）

Gさんも、実際、子育て支援拠点を始めてみると、行政の役割分担や、どうすれば協働となるのか、手探り状態で苦労したが、そんなときに、すでに同じ子育て団体のネットワークの勉強会や同じ子育て団体の他団体の仲間からの話が、行政との付き合い方や自分たち市民発の団体の社会的な役割を確認し、活動して上で有益だったと振り返った。

「行政との付き合い方だったり、あと、自分たちは当事者に成り代わって仕事をしている意識、市民の意識を代弁したり、声を届けたりすることが自分たちの役割って（いう意識を持つようになったり）。行政と何かをするときも、「市民」っていうのが主語であることや、市民が見て分かるかっ

てという意識を持つようになって。(中略)他の団体と連携することの強みとして、(子育て支援 NPO は)市民が立ち上げたような団体が多いので、得意な分野、不得意な分野がそれぞれあるんですよね。あるところは、子育てだったり、街づくりだったり。それぞれの立場の強みや、情報が長けている、得意、不得意があるので、それぞれ助け合うことが大切ですよね。地域子育て支援拠点については、基本なんでもやるので、やらないという選択肢はないので、わからないところを他の団体から学んだり教え合ったり支え合ったり、力を貸し合うことがすごい重要で。実績のある経験豊富なところから教えてもらうことが大切」(Gさん)

さらに、Aさんは、行政計画を立てるにあたり子育てに関する意見が欲しいという行政のニーズに対して、ネットワークが中心になって声を集め、意見書を提出したところ、そのことがきっかけで、行政から声がかかるようになって、行政の子育て関係の委員会にネットワークから委員を輩出するようになったと振り返った。

「(行政が)パブコメみたいなのをやりますよね。子育てのところでも意見が欲しいっていう話があって、「分かりました。子育て世代の声を集めますよ」って、私たちネットワークで。(中略)集まった声をすごい分析して、居場所系とか、公園系とか、全部まとめをして、こういった意見が何件ありました、みたいなことを分かりやすい図に表して、副市長に手渡しに行ったんですね。それをちゃんとマスコミも呼んで取材してもらったりして。お母さんたちが意見書を出してました、みたいな。(中略)要するに、数なんですよね。やっぱり数はものを言うじゃないんですけど、ネットワークをつくるっていうことは非常に力になるんだなっていうことを思ったんですね。(中略)いろんな市の子育て関係の委員会にネットワークから人を出してくださいという形でお声が掛かるようになったんですね」(Aさん)

(考察)

子育て支援 NPO は、子育て支援中の母親たちによる地域活動から産声を上げた取組であり、財政基盤などを持たない脆弱な団体であった分、ネットワーク化してまとまることで、お互いに相談・助言をしたり、ノウハウを共有したりして、草の根から活動を広げていったことが浮かび上がってきた。もともと地域に暮らす、地域に根ざした子育て当事者で顔も多少効くことを生かし、地域の様々な人材への働きかけや連携にも力を入れていた。

別言すれば、子育て支援 NPO が、行政との協働の他に、重視した戦略の1点目が、同じ子育て支援 NPO 同士の横のつながりであるネットワーク化、そして、2点目が地域の様々な人材や取組といった地域資源との連携である。1点目については、志を同じくする仲間とまとまることで個々の団体は小さくとも自分たちのプレゼンスを高め、また、実務上のノウハウなどを共有して互いに助け合うことにつながっていた。また、2点目については、もともと地域に根ざした子育て当事者であるということを生かし、地域の様々な人材とつながり、連携することで、地域外の企業などに

はない、地域子育て上での固有の強みを発揮している。こうした、地域の子育て支援 NPO ならではの戦略・要因が、子育て支援 NPO を支えた重要な要因であるといえる。

③ 葛藤や課題への対応

続いて、様々な葛藤や課題への対応も、子育て支援 NPO の戦略・要因として作用していた。当時、（及び、現在も続く）課題として、多くの子育て支援 NPO は、子育てが社会的に注目され、公的な性格を強める一方、財政・経営基盤が脆弱な状態が続き、さらに、世代交代や人手不足などによって人材やノウハウに乏しく、苦心している実態が浮かび上がった。

まず、F さんは、現在活躍している子育て支援 NPO の多くが、主に 2000 年代に誕生しているが、20 年近くが経過するなか、当時子育て当事者で 30 代～40 代だった設立時のメンバーの多くが定年・退職の時期を迎え、メンバーの世代交代や入れ替わりが進んでいる。そうしたなか、①自分たちの想いやミッションが後に続く人たちになかなか継承されていない、②低い給料や団体の資金面などに懸念があるため、若い人の正社員の就職先として選ばれず、人材の確保や継続性・定着が課題になっていると語った。

「（設立時の）これをやっていくんだうちは、っていう想いっていうか、ミッションっていうか理念っていうか、そこは毎回スタッフ全員で方向性を一緒にしていくっていうのは必要かなって思うんですけども、ただやっぱり最初、もう 20 年前のメンバーと今のメンバーもだいぶ変わってきていて、その思いがなかなか継承されていない。（中略）私も最初始めた頃はね、30 代～40 代で始めて、もう定年に近い年に今なっているときに、この先も今のメンバーが続くわけではないわけで、どんどん介護で辞めていったりとか、いろんな状況がやっぱり出てきてしまうし、かといって若い人たちが入るかっていうと、この分野には保育園とかね幼稚園とかは大学卒業してすぐ入るっていう就職場所にはなるけど、うちは、そこまででもやっぱり資金面では難しいので、人的なものの継続はちょっとまず難しいのかなと思う。一番、うちの課題ではありますよね」（F さん）

また、D さんは、子育て支援 NPO の「社会的責任」が、かつてよりしっかり位置づけられてきたこと一方、財政面や待遇面が改善されないまま、例えば個人情報の管理、研修の実施など求められる役割や責任ばかりが増え、苦慮していることを語った。

「（ここ数年で子育て支援 NPO の）社会的責任がしっかりと位置づけられてきた反面、社会的に求められてることが多くなりすぎて。個人情報の管理、広報の何とか、こういう研修も必ずやれとか、でも（行政は）その分のお金はくれなくて。（設立時からいる）私達はボランティアでもいいから、別にお金はちょっとでもいいみたいのところから始まっているけど、今入ってきた人たちはそういうわけでもないのに、やっぱりもうパート感覚にならざるを得ないような待遇で。みんなよかれ

と思ってボランティアで動いてくれているけど、ミッションだけじゃ動けないというか、待遇が追いついていかないとならない。福祉分野で儲けることは難しいなか、行政がサポートしてくれないと（難しい）」(Dさん)

続いて、Eさんは、子育て支援職が専門職化していく流れや、時代の変遷によって、支援者の役割や利用者との関係性が変わりつつあると語った。

「(昔は) 近所のおばさんがスタッフやってみたいな、研修とかもなく、自分たちも支援者みたいな意識は緩くて、利用者さんとも対等にやっていた感じがあるんですけど、やっぱり途中から専門職扱いになってきて、すごく求められるようになってきて。それは一方で大事で、スキルアップは職業としてやってく上で大事なことはあるんですけど、あなたは子育て支援士ですよみたいに、社会背景を勉強してください、「こういう対応してください」というのが、無言のうち、のしかかってくるようになってる」(Eさん)

さらに、Cさんは、NPOのスタッフ、特に若いスタッフが働き続けられるような待遇の改善を求めていきたいと語った。

「地域の中で、子供のために働ける若者がちゃんと働ける団体にしたい。今のお金のところで満足しちゃうと、NPOがそれこそ安くやってくれるんだってなっちゃうけど、(これからを担う若いNPOスタッフは)、これから家庭を持ったりもするわけだから、その人たちがちゃんとね、何百万ってもらえるように。(自分たちの50代の世代は、子育て支援が無給・無償で働いていた時代に比べると) もらえてなかったのにももらえるだけありがたいみたいでやっているとところがあるけど、次の世代はそんな全然そんなこと思ってないから。ちゃんと対価を得るし、対価を得るために質を上げなくちゃいけない。子育て支援は地域の人たちが(無償や低い賃金で)やるよっていう人もいまだいるけど、それは(正当な対価をもらうべきNPO職員への)甘えだと思う」(Cさん)

(考察)

制度化によって子育て支援が専門職としてみなされ、社会的にも求められる役割が増えるなか、同じ子育て当事者・経験者として支援する側／される側の区別意識が緩く、利用者も支援者の対等の関係性や、柔軟な対応が損なわれることが懸念されていた。

この点、組織の拡大に伴う人員の変化に関して、村田(2009:295)は、組織規模の拡大が、成員の多様化、組織アイデンティティの変容につながり、自立性喪失の要因になり得ることを指摘する。本調査の子育て支援NPOにおいても、2000年代の設立時期には、同年代で同一地域の子育て中の母親という私的で内輪な成員から構成されることが意思疎通や融通性などで強みになっていたが、事業規模拡大や世代交代、メンバーの入れ替わりなどによって成員が多様化し、さらに、子

育て支援職の専門職化などによって、団体としての自律性が損なわれかねないジレンマを抱えていることが浮かび上がってきた。

5. 全体考察

多くの団体は、子育て中の当事者が私的な育児の助け合い、地域の子育て環境改善を求めて自発的に任意団体として始動していた。同じ地域、同階層のママ友やママ同士という情緒的な結びつき、ローカルな問題の共有意識が、メンバーの結束を強くしていた。同質性が高く、閉じられたコミュニティ、ネットワークの性格が強く、活動もインフォーマルだった。多くの団体は、経営上の戦略、類似の子育て支援 NPO との横のつながり、行政・政治とのネットワーク、ロビイングのノウハウなどがなく、手探り状態だった。しかし、団体としての基盤が徐々に整うなか、少子化対策や子育て支援が社会的に重要課題となる後押しを受け、これまでのインフォーマルな取組が行政からの受託でフォーマルな事業となり、利用者が拡大していった。さらに、横のつながりも重視し、子育て支援 NPO のネットワーク化を図り、運営上の知識、経験、ノウハウを共有し、それらを駆使しながら活動を広げている。

他方で、本調査対象の子育て支援 NPO のうち、成立・拡大期にかけて、行政に主体的に働きかけを行った経験があるのは、A さん及び I さんのみだった。議員や議会への働きかけは皆無だった。I さんの働きかけは、市民が子育てしやすいようにと要望・陳情を一度したのみで、A 団体の行政への働きかけも、自分たちに利益をもたらすために戦略的に行なったというよりも、子育てに関する声が聞きたいという行政からの要望が先にあり、その要望に応えるために、子育て世代のニーズを汲み取り、意見書として提出したというものだった。その動機となったのは、社会に子育てのための場所や施策を充実してほしいという思いであり、いわば、子育て世代の声を代弁するという性格が強かった。通常の利益団体のロビイングの動機を中心である利益誘導とは、根本的に性格が異なる。

子育て支援 NPO は、非営利団体のため、当然のことにようにみえるが、いわば、社会・公共のために、当事者の思いがかたちになって現れたものといえる。

利益誘導のためのロビイング戦略に代わり、子育て支援 NPO が着目したのは、早くから横のつながりであるネットワーク化を進めることと、地域の様々な人をはじめとする社会資源への働きかけや社会資源との連携だった。のちにそのネットワークや社会資源を生かして自分たちの意見の集約化をはかり、全国組織のネットワークとして、様々な意見書や提言を行政に提出するようになっている。個々の団体は小さくともまとまることで自分たちのプレゼンスを高め、地域の様々な人材とつながり、連携することで、地域外の企業などにはない、地域子育て上での固有の強みを発揮している。こうした、地域の子育て支援 NPO ならではの戦略は、子育て支援 NPO の成立・拡大期を支えた重要な要因であるといえる。

折しも、地域の子育て支援の必要を感じ、民間にも委ねたい行政側の思惑と一致し、当時推奨さ

れていた、市民団体との「協働」の追い風に乗り、成立・拡大させていったといえる。そうしたなか、子育て支援 NPO は社会的に注目されるとともに、立ち上げ時の指摘で内輪な性格から、行政からのお金も入り、子育ての社会化のもとに、公共的性格を強めていった。

しかし、それから 20 年近く経った現在、子育て支援 NPO を取り巻く状況は、依然として、厳しいものである。公共的性格を強めたものの、それに見合うだけの行政からの財政補助はなく、寄付金も低調のため、多くの団体が財政的に余裕のない状況である。待遇や労働環境の大きな改善も難しく、人手が不足し、世代交代の必要ななかで、設立時に大きな原動力となっていた、思いの継承すら危ぶまれていた。子育て支援 NPO の性格が、私的性格から公的性格に変わっているものの、資源はわずかに増えただけで依然として少ない。

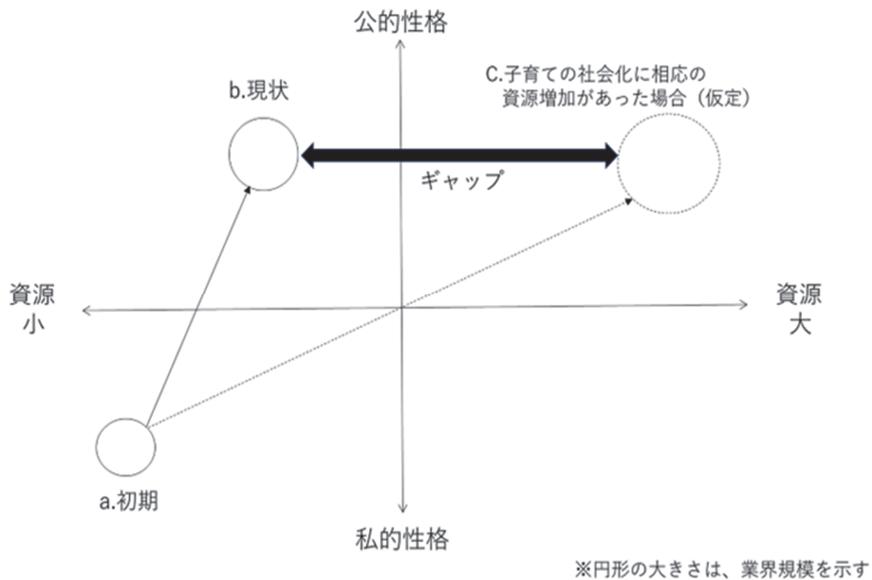
ここまで述べてきたことを図で示すと以下のようになる（図 1）。縦軸を公的性格または私的性格、横軸を投資される資源量の大小とした場合、団体初期を a. とプロットすると、公共性格が強まりつつも、資源量に大きな増加はない現状は、b. にプロットできる。仮に、子育ての社会化に相応の資源量があったのであれば、業界としても規模拡大が予想され、c. にプロットされると想定される。b. と c. のギャップを黒矢印に示す。

ギャップを生み出している要因としてどんなことがあるのだろうか。投資される資源量の多寡という結果だけではなく、その背景には、少ない資源量を正当化するロジック、例えば、子育ての社会化の理念の下でも根強い子育ての私事性や、ケア労働でもある子育て支援の労働に対する低い評価、日本社会におけるジェンダー規範、家族主義、労働規範、NPO が低待遇でも多様な働き方を望む労働者の受け皿となっていることなどが、複合的に絡まっていると思われる。

これらの点の解明は今後の課題としたいが、ここまでみてきたように、子育て支援 NPO の成立期・拡大期において、地域子育てサービスを民間に担わせたいという思惑を持った行政との「協働」が、重要な役割を果たしていた。しかし、次第に「協働」という言葉も、その実態も後退し、「子育ての社会化」の理念の下に子育て支援 NPO が公共性格を強めながらも、十分な社会資源は投入されていない。子育て支援 NPO にとってみれば、「協働」していた行政からの支援が不十分であり、梯子を外された、裏切られたような不信をも生みかねないのではないだろうか。さらに、十分な社会資源が投入されず、ギリギリの財政状況やメンバーが続くようであれば、表面上は地域子育て支援の量が拡充しているように見えるものの、現場でのケアの質が下がることが想定される。別言すれば、ケアが内実を伴わずに不十分なものとどまる、「ケアの空洞化」（松村 2023）ともいうべき事態の進行が懸念される。

また、多くの子育て支援 NPO のスタッフは、当事者からスタートしているが、次第に専門性が期待されるようになり、その変化のなかで、自らの役割やアイデンティティに葛藤を抱えるようになっていた。この点は、社会資源の投入にとどまらない対応が必要であろう。

図 1



6. 結語

多くの子育て支援 NPO は、私的で内輪な団体として、経営や営利を度外視して成立した。その後、利用会員増加や行政からの事業や補助金が増え、組織化・大規模化するに伴い、公的な性格を強めるとともに、経営の観点の導入を余儀なくされるが、多くの団体は経営基盤が脆弱な上、経営人材やノウハウに乏しく、苦心している。また、こうした団体の位置づけの変化は、初期の特性で、強みでもある、団体初期の情緒的なつながり、私的で内輪であるが故の迅速な意思疎通、柔軟、融通が利くといった特性の変質を迫るものである。初期特性をどの程度維持、あるいは、脱皮をしようとするかどうかの岐路に立ち、判断を迫られ、葛藤を抱えている。公的性格を強め、組織化・大規模化することは、サービスの拡大などに資する一方、当初の思いや団体の自律性を喪失しかねないなど、両義的でジレンマを生んでいた。

この点、村田 (2009 : 295) は、民間非営利組織の大規模化や拡大が進むほど、「成功すればするほど、あるいは、社会的存在になればなるほど、組織は、自らの存在意義や位置づけを真剣に考える必要に迫られ、ジレンマやリスクを抱えることにもなる」と指摘する。本調査の子育て支援 NPO もこうしたジレンマやリスクを抱え、自律性をいかに維持、向上させるべきか葛藤していることが浮かび上がった。

他方、公的性格が強まっているにも関わらず、子育て支援 NPO の資金や人員などの資源は、慢性的に不足している状態である。子育ての社会化との理念と、現実の子育て支援 NPO の現場の資源との間には大きなギャップがあると言わざるを得ない。また、多くの団体の成立期・拡大期の原動力になっていた、地域の子育て支援を拡充したいという思いは受け継がれているものの、そうした現場の思いに甘えているかのように、地域の子育て支援には僅少な社会資源しか投入されてい

ないといえる。

参考文献

- 羽田野慶子(2007)「女性のキャリア形成に関する調査研究」『国立女性教育会館研究ジャーナル』第11号, 103-112.
- 原田峻(2020)『ロビイングの政治社会学：NPO法制定・改正をめぐる政策過程と社会運動』有斐閣.
- 松村智史(2023)「子どもの学習支援における教育とケアをめぐるポリティクスに関する一考察：福祉行政、教育行政、NPO、社会福祉協議会、民間企業へのインタビュー調査から」『人間文化研究』40号, 135-145.
- 村田文世(2011)『福祉多元化における障害当事者組織と「委託関係」：自律性維持のための戦略的組織行動』ミネルヴァ書房
- 野衣智子(2012)「女性のNPO・起業活動と複合キャリア」『NWE実践研究』第2号, 38-98.
- 小田切康彦(2018)「協働論の研究動向と課題：行政学を中心とした学際的視点から」『社会科学研究』32号, 97-124.
- 小田切康彦(2019)「協働：官民関係は何を生み出すのか」坂本治也編『市民社会論：理論と実証の最前線』法律文化社, 143-157.
- 相馬直子(2020)「地域子育て支援労働の制度化：1990年代以降」相馬直子・松木洋人編著『子育て支援を労働として考える』勁草書房, 171-197.
- 相馬直子・堀聡子(2016)「子育て支援労働をつうじた女性の主体化：社会的・経済的・政策的エンパワメントの諸相」『社会政策』8巻2号, 50-67.
- 須田木綿子(2011)『対人社会サービスの民営化：行政・営利・非営利の境界線』東信堂.

謝辞

本研究のインタビュー調査にご協力頂いた方々に厚くお礼申し上げます。また、本稿は、日本社会福祉学会（第73回秋季大会、2023年10月開催）の報告への貴重なコメントを踏まえて大幅に修正・加筆したものです。さらに、本研究の質問項目作成や実施等にあたり、島根県立大学の角能先生からは多大なご尽力や大変貴重なご助言を頂きました。深く感謝いたします。