

## ファミリー・サポート事業における NPO（民間非営利組織） の活用と行政支援のあり方—事例研究を通して—\*

川 村 幸 江\*\*  
立 木 茂 雄\*\*\*

### 1. 現行の行政（兵庫県、労働省など）による家族支援策とその課題

高齢化、少子化、核家族化、女性の社会進出、共働き世帯の増加などの社会状況の変化に伴い、家族をとりまく環境にも変化がみられるようになった。家族生活を支援する施策として行政は、各福祉法、または社会福祉事業法などに則り、様々な事業を展開してきた。しかし、市民のニーズが多様化し、社会状況が激しく変化した現在においては、現行の社会福祉諸制度では対応しきれなくなっている。そのため、社会福祉事業、社会福祉法人、措置制度などの見直しが行われている。その中では、個人の自立を基本として、その選択を尊重した制度の確立や、福祉サービスの質の向上や拡充、地域福祉の充実を基本理念として、様々な見直し、制度改革が検討されている（厚生省、1999）。

このような家族を取り巻く環境、諸制度の変化に対応して、労働省では補助事業として「ファミリー・サポート・センター」の設立を推進している。ファミリー・サポート・センターとは、仕事と育児の両立のために育児の援助を行いたい者（提供会員）と育児の援助を受けたい者（依頼会員）からなる相互援助の会員組織である。会員は事故に備えてファミリー・サポート・センター補償保険に一括して加入することになっている。センターでは主として、アドバイザーやサブ・リーダーが育児の援助を受けたい（依頼）会員からの依頼に応じて、育児の援助を行ってくれる（提供）会員を紹介するコーディネートをを行う。また、センターでは、会員の募集、登録やその他の会員組

織業務、会員に対する講習会の開催、定期的な広報紙を発行するなどの広報業務なども行う。業務遂行に必要な経費については、国（2分の1）、都道府県（4分の1）、市町村（4分の1）などからセンター設置費や運営費などが補助されることになっている。また、労働省は、センターの円滑な業務運営のため、（財）婦人少年協会（現（財）女性労働協会）に運営支援事業を委託している（労働省、1999）。

ここで注目すべきは、このセンターを設置できるのは、「原則として人口5万人以上の市町村（特別区を含む）又は民法第34条の規定により設立された公益法人」で、「市町村はセンターの行う業務を公益法人等に委託することができる」（労働省、1999、p.2）としている点である。ここには当然、NPO（民間非営利組織、以下NPOとする）等の活用が視野に入っていると考えられる。

また、兵庫県では、1994年の国際家族年を契機に、21世紀の家族と地域のあり方について、多くの県民、識者による「明日の家族を考える兵庫会議」を行ったり、先の労働省の事業を参考に、「ファミリー・リリーフ・サービス調査委員会」を設置し、家族支援サービスの具体策についての調査・研究を実施するなどして対応している。これらの集大成として、1997年（平成9年）3月に、「共に生きる あしたの家族」を発行し、家族をみんなで支える実践活動をわかりやすく紹介し、その啓発に務めている。この冒頭で、兵庫県としては21世紀の成熟社会にふさわしい新しいライフスタイルの創造として、一人ひとりが家庭や地域の中で違いに個性を尊重しあい、助け合いながら、いきいきと暮らす“あしたの家族”の姿を提案し、

\*キーワード：NPO（民間非営利組織）、マネジメント、行政による支援、パートナーシップ。

\*\*関西学院大学社会学研究科博士課程前期課程

\*\*\*関西学院大学社会学部教授

これに取り組むことを明言している（兵庫県生活文化部こころ豊かな人づくり推進課男女共生推進室，1997）。

この冊子の中では、まず、現在の家族を取り巻く課題として、特に女性への家事、介護、育児の負担を明確にしている（図1、図2参照）。このことから、育児や介護は女性（主婦）が担うべきものとする考え方を改め、彼女たちの負担を減少させることが新しい家族の姿を生み出すことにおいては必要不可欠である（兵庫県生活文化部こころ豊かな人づくり推進課男女共生推進室，1997）。

この様な女性への負担の集中をなくすために、また、多様化する家族支援に対するニーズに柔軟に対応するため、ここでは、地域・企業・行政が一体となって、「家族を地域で支えあうシステム」（兵庫県生活文化部こころ豊かな人づくり推進課男女共生推進室，1997，p. 4）を作っていくことが提案されている。

そのシステムの一つとして、地域による相互支援活動や、NPO 活動に対しての期待が大きい（兵庫県生活文化部こころ豊かな人づくり推進課男女共生推進室，1997）。行政によるサービスには常

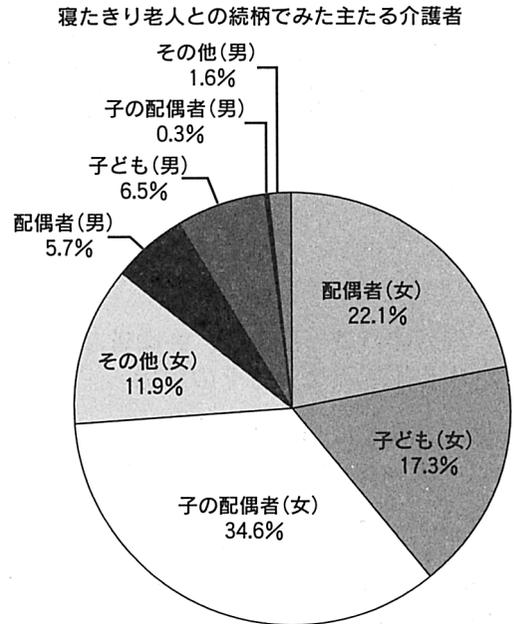


図1 主たる介護者

厚生省「国民生活基礎資料」平成4年（1992年）を一部修正し、筆者らが作成

に「公平性」が求められるため、画一的なサービスしか提供できないことが多い。それに対して、

女性が働き続ける上での困難・障害

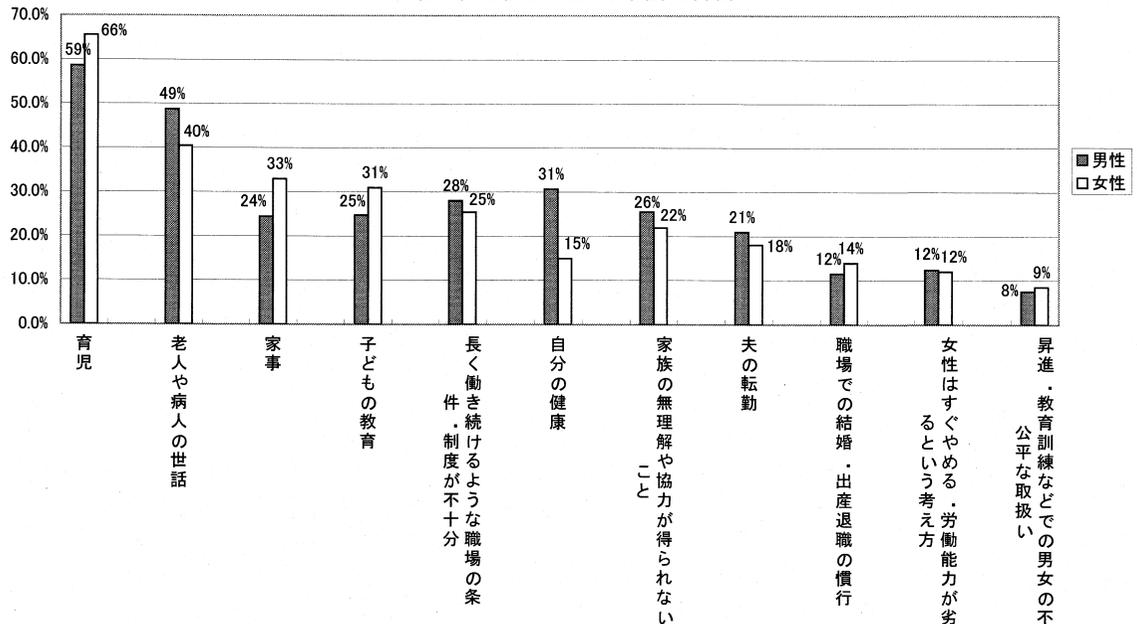


図2 女性が働きつづける上での困難・障害

資料 総理府「女性の就業に関する世論調査」1989年  
出典 総理府「婦人行政情報 2・No2」1990年より筆者らが作成

NPOなどが提供するサービスは多様性や柔軟性を持っているため、公的サービスでは対応が難しい、変化するさまざまなニーズに対応していくことが可能である（兵庫県生活文化部こころ豊かな人づくり推進課男女共生推進室，1997，p. 7）。そのため、兵庫県では、家族支援策の一環として、NPOや地域のグループを積極的に活用しようとしている。

そこで本稿では、そのようなNPOをファミリー・サポート事業において活用する意義とそれを支援する行政の支援のあり方について、先進事例やもう一つの民間活力である民間企業との対比を織り交ぜながら検討していく。

## 2. NPO（民間非営利組織）の定義、特徴と法制度

ファミリー・サポート事業におけるNPOの活用意義と行政支援のあり方を検討していく前に、まず、NPOの定義や特徴、法制度について簡単に述べておく。

### NPOの定義

これまでは社会構造を行政セクター（第一セクター）と民間（企業法人）セクター（第二セクター）に分別してきたが、実態的には従来よりそれらのいづれにも属さない民間非営利セクターがあり、これは三番目の社会セクターとして第三セクターとよばれている。この第三セクターに属するのがNPOなどの民間非営利活動や市民公益活動、市民活動などを行う団体である。このようなNPOは実に様々な活動を展開しており、そのため、その厳密な定義というのは存在しない。市民的基盤を持つ民間の非営利公益活動の概念と定義については既存の調査にもそれぞれの視点から整理されている。その中で比較的ユニバーサルなものは、ジョンズ・ホプキンス大学教授のレスター・サラモンによる定義である。サラモンは世界12カ国の比較研究を行い、以下のようなNPOの定義を示した（電通総研，1996；（株）住信基礎研究所，1997）。

- ①公式の組織であること（実態として「組織」）
- ②政府とは別組織であること
- ③非営利の組織であること
- ④自主管理組織であること
- ⑤自発的組織であること（宗教法人と政治団体は

除外）

しかし、このサラモンの定義もあらゆるNPOに当てはまるものではない（電通総研，1996）。兵庫県では、ファミリー・サポート事業において活用するNPOを特に法人格を有するものと限定せず、公的サービスや民間企業によるサービスを利用できない人々のため、「地域での助けあいの必要を感じた人たちが自主的にグループを結成し、個人の生活実態にあった木目細かなサービスを有償で行って」おり、「有償といっても、営利を目的とせず、必要最小限の経費を徴収し、ボランティア精神で活動している」（兵庫県生活文化部こころ豊かな人づくり推進課男女共生推進室，1997，p. 7）グループや活動団体、と極めて広義に捉えている。

### NPO（市民活動）の特徴

このようなNPOや市民活動について、立木（1997）は、図3にあるように、他のセクターとそれらの市民活動を理念的に位置づけることによって、それらを特徴づけている（立木，1997）。

縦の軸は「法的・制度的」対「自発的」活動を対比している。「法的・制度的」活動は、フォーマル組織の論理によって運営されており、定型化・規格化された専門ルーチン・サービスを公平に提供するのに優れている。これに対して、「自発的」活動は、インフォーマル組織の論理を多く残し、非定型で規格化されない非ルーチン業務の提供に秀でている。横の軸は、「公共性」対「私的利益」の対比であり、この軸の中間には特殊利益集団がある。垂直の軸は「グローバル」と「ローカル」の対比軸であり、多くのNGOなどに見られる「国境を越えた公共性」などの概念を捉えるためにはどうしてもこの第三の軸が必要だと考えている（立木，1997）。

このようにしてみると、ボランティアやNPOなどの市民活動は、「市民」一人ひとりの自発的な意思と社会に対する問題意識に基づいて、福祉・環境などの様々な分野において、自発的・能動的に活動を行い、「公的サービスでは対応が難しい社会ニーズや課題に対し「市民」が先駆的、開拓的に取り組み、柔軟かつ機動的に対応できる」（兵庫県生活文化部こころ豊かな人づくり推進課男女共生推進室，1997，p. 7）ものといえる。

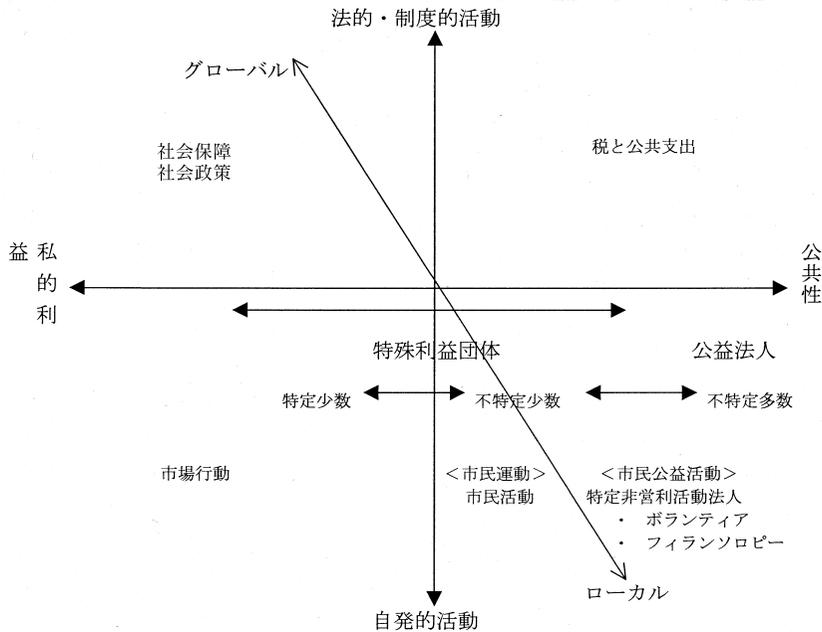


図3 市民活動の理念的位置付け

(立木茂雄 (編著) (1997) 『ボランティアと市民社会』 晃洋書房, p. 143, 図表7-4 を一部変更して引用)

### NPO の法制度

NPO の法人格についてすこしふれておくと、昨年 (1998) までは、公益法人 (民法34条による法人で、①公益に関する事業を行う、②営利を目的としない、③法人の事業を所轄する官庁の許可を得る、④社団または財団であるという4つの条件をすべて満たして設立される財団法人や社団法人) と、学校法人、宗教法人、社会福祉法人、医療法人などの特別法に基づく法人だけであった。この公益法人は主務官庁による許可制度であるが、設立許可基準(1972)は実質的には極めてハードルが高く、現行の法制度下においては、民間非営利活動の中核をなす市民基盤を持つ民間の非営利 (公益) 活動団体の多くは、公益法人格を取得できずに法人格を持たない任意団体として活動していた。そのため、多くの団体はその信用性の問題から資金難に陥り、活動が停滞したり衰退することがたびたび見られていた ((株) 住信基礎研究所, 1997)。しかし、阪神・淡路大震災を機に、そうした団体の育成や活動促進が叫ばれ、1998年3月、「特定非営利活動促進法(NPO法)」が成立し、同年12月に施行された。これによって、草の根の任意団体でも法人格の取得が容易となり、

ファミリー・サポート事業においてもその受託主体となるのが可能となった。税制優遇措置などに問題を残すものの、このNPO法の成立・施行がファミリー・サポート事業に与える影響は大きいものといえる。

### NPO の活動意義

以上のような、柔軟性、機動性、先駆性などの特徴を持つNPOを、ファミリーサポート事業において活用する意義をまとめていく。

まず、NPO活動は行政機関の活動や民間企業の活動に比べ、極めて私的な、例えば疑問、不安、怒り、共感などといった意識を背景とし、それらの根本に迫ろうとする自発的な行為を出発点とする。そのうえで、その展開過程において、価値観を共有する他者との出会いと新たな関係性の成立、地域社会の問題などを含む幅広い視野の形成、個人の暮らしや生きざまをも見直そうとする心の変換、などがもたらされることにより、活動は社会的な進化と広がりを獲得している。換言すれば、私的な領域を出発点に、ボランティアズムに基づき形成された「もう一つの公共的な活動」(日本ネットワークワーカーズ会議, 1995, p.17) ともいえる。その意味と意義は、次の4点にまとめること

ができる。すなわち、それらの活動は、①個人々の自発的な意思に基づく主体的な活動であり、自己決定性の拡大と市民イニシアチブを創出するものであり、②人々と社会の選択肢をより豊かにする民間非営利の活動であってオルタナティブな多様性を追求し、③社会の自己革新力を高める活動という側面をもつことから多様性と柔軟性に富む「市民社会」を創出し、④様々な考えや価値観を持った人々との共生を可能とし、関係性の豊かさを高める活動であるため「生命」の多元性の尊重と「生命系」の活性化を実現することが可能となる。

以上のことから、ファミリー・サポート事業においてNPOを活用するということは、市民それぞれが21世紀に向けて個人の視野を広げ、自分の意思で行動し社会に貢献しようとする気運を高め(①個人々の自発的な意思に基づく主体的な活動)、今後も益々多様化していくであろう家族支援ニーズに対しての選択肢を豊かにし(②人々と社会の選択肢をより豊かにする民間非営利の活動)、従来の「与えられる社会サービス」ではなく、市民自らが自らのニーズや欲求を満たし自己を高めていくためにサービスを創造でき(③社会の自己革新の能力を高める活動)、その機能が失われつつある「家族」というものの、機能回復や成熟社会にふさわしく地域全体で家族という新しい家族を創造し、共に生きていく事ができる(④様々な考えや価値観を持った人々との共生を可能とし、関係性の豊かさを高める活動)と考えられる。

### 3. ファミリー・サポート・サービス NPOの現状とその問題点

前節で見たように、NPOはその柔軟性、開拓性等の様々な利点を持つ(兵庫県生活文化部こころ豊かな人づくり推進課男女共生推進室, 1997)が、現在の法制度のままでは、その機能や利点を十分に発揮することができない。また、多くのNPOがマネジメント能力の欠如(電通総研, 1996)や資金難等の問題からその活動や団体の存続を脅かされているという現状がある((株)ニッセイ基礎研究所, 1994; (株)社会調査研究所, 1997)。

このようなことから、NPOが真にその機能を

生かし、家族支援にとって有効なものとなるために、また、成熟社会にふさわしい市民社会形成のためには、行政の適切な支援策が必要不可欠である。本節では、ファミリー・サポート事業を行うNPO団体の先進事例を3例あげ、その現状の中から課題や問題点を提示し、それらを踏まえた上で必要とされる行政の支援策を検討していくことにする。

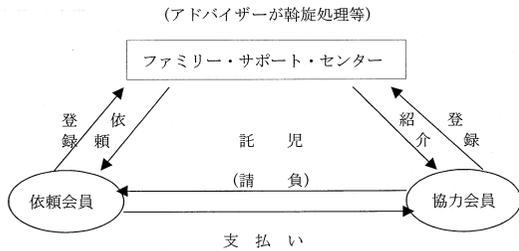
#### 先進事例とその問題点

##### ① 松本市ファミリー・サポート・センター

**組織概要** 松本市ファミリー・サポートセンターは、平成7年4月1日に設立され、近隣の地域内で、託児などの育児の援助を“受けたい人(利用者)”と“したい人(提供者)”がグループを作り、センターの事務局がその橋渡し役となってその間を結びつけ、会員同士が一時的に子どもの世話を有料で援助しあう組織である。市町村または公益法人が設置し((財)松本市福祉公社)、運営に必要な経費は、国や県から補助がある。会員数は、利用会員が195名、提供会員が77名、利用・提供会員が79名(平成8年9月末)の累計351名である。正規の職員数は常務理事1名で、後はパートタイマーのアドバイザーが3名(臨時職対応)で、会員の募集、活動内容の紹介、斡旋、会員の相談(保母・看護婦の資格あり)と、サブリーダーが12名おり、各地区でアドバイザーを補助している。

**サービス概要** サービス分野・内容は①子どもの預かり(保育施設、学校、学童保育終了後、軽度の病気)と、②子どもの送迎(保育施設まで)、③その他(会員の仕事と育児の両立のために必要な援助)である。原則として松本市内居住者を対象としているが、市内で働いていればサービス対象者となることができる。活動実績をみると、②の子どもの送迎が7割以上を占め、後は①の預かりが3割弱という構成になっている(平成8年9月末までの実績)。

サービスのシステムとしては、依頼会員(利用者)がファミリー・サポートセンターに登録し、(アドバイザーが斡旋等処理)必要に応じて援助を依頼、一方、協力会員(提供者)もファミリー・サポートセンターに登録しているので、依頼が来て、センターの紹介があれば援助を行うという



しくみになっている (図参照)。

利用者はそのサービス内容から子どもを持つ女性であり、利用動機は、①母親が病気や通院等 (37%)、②外出時 (義理、PTA 等) (22%)、③仕事が忙しい (13%)、④保育園の退園後または休園 (12%)、⑤いつも預けている人が都合が悪い (6%)、⑥急用 (6%) などである。

利用料金は、月～土 (8:00～18:00) が1時間500円で、その他の曜日や時間は1時間600円である。料金設定基準は、他のファミリーサポートセンターの平均額よりも下という位置づけで決定している。料金の支払い方法 (銀行振込・現金払い等) は、図からも分かるように、利用会員から提供会員へ直接払うことになっている。

PR 方法としては、地元ケーブルテレビや広報紙への掲載が主であり、テレビ朝日のザ・スクープでとり上げられたこともあるなど、マスメディアの活用もまずまずといえる。

**行政に望むこと** 税制面では「寄付金の損金算入を認めてほしい」とし、他、「実態に合った補助制度を望む」、「補助金の繰越しを認めてほしい」など、資金面に関する補助を望む声が聞かれた。

**現状・課題** ここは、月曜日から日曜日までの1週間の対応が可能であり、会員へのオリエンテーション、研修も一応行われている。また、法人格を有し、松本市が全額出資していることから比較的、財政も安定している。ファミリーサポート・センターは保育事業に特化しており、(財)松本市福祉公社が実施している有償ホームヘルプサービス事業との効率的な連携が図れている。さらに、補償保険に加入 (旧 (財) 婦人少年協会、現 (財) 女性労働協会を窓口とした「ファミリーサポート・センター補償保険」) に加入しており、保険料は松本市が全額負担) していることも、安定性や信頼性につながっている。また、松本市が保母の資格取得支援事業を行っており、その有

資格者の活動の場となっているなどの利点もある。

以上のような利点がある反面、幾つかの問題点も見られる。まず、服務規律や管理部門がやや不十分である。これは、活動に際しての問題点 (トラブル) として、急なキャンセルがあることから伺える。従って、規律や規約を制定し、管理を強化する必要がある。また、新たなニーズとして、パチンコをする際に子どもを預けたいとの希望があり、より柔軟な対応をめざすとしているが現在は認めていない。そのような多様なニーズに柔軟に対応し支援していくような体制を整えることも必要とされる。

また、土日も利用可能であるが、事務局は休みのため地域のサプリーダーが斡旋に対応しているという状況である。しかし、利用者がより安心してサービスを受けられるように、できれば土日も事務局の利用を可能とすることが望まれる。

しかし、最も憂慮すべき点は、財政収支に関して損益分岐点を抑えていないことである。損益分岐点を抑えていないということは、経営という感覚が脱落しているといわざるをえない。当ファミリーサポート・センターは松本市が全額出資する福祉公社であり、その少ない予算規模の中で効率的な運営ができています。とはいえ、今後、同様のサービスを提供する民間企業やNPOが参入し、競争にさらされた場合、今のポジションが維持されるとは限らない。従って、補助金や税制面での支援もさることながら、服務規律や管理部門も含め、全組織的に経営ノウハウを習得し、マネジメントを強化するような援助が必要である。

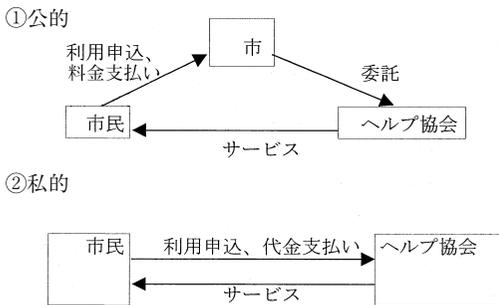
## ②企業組合 伊丹ヘルプ協会

**組織概要** 伊丹ヘルプ協会は平成3年に設立され、家事や介護などを有料で行っている。出資形態は企業組合であることから、180名の組合員 (ヘルパー) が出資しており、資本金は1800万円。(1人1万円) 組織体制としては、理事会は理事が11人、幹事2人で、理事への報酬はない。社員の雇用形態は正規職員である常勤のコーディネーター1人、ケースワーカー4人、庶務担当4人、パートタイマーである登録ヘルパーが180人となっている。ヘルパーへの賃金の支払い方法は、時間給で月末締め切り、翌月10日払いの銀行振込となっている。

いる。時間給は①身体介護中心業務が時給920円、②家事援助中心業務が時給870円となっている。

**サービス概要** サービス内容は、①家事援助(家事、掃除、洗濯、買い物、連絡、話し相手、代筆、訪問美容、その他)と、②身体介護(起居、着脱、食事、入浴、清拭、移動、通院、散歩、その他)となっており、伊丹市を中心に、箕面市、豊中市でサービス提供を行っている。

サービスの提供(サービスシステム)には、①公的と②私的の2種類がある。①は市民が市に利用申し込みと料金を支払い、市が窓口となってヘルプ協会に委託、その委託を受けて協会がサービスを提供する。②では市民が直接ヘルプ協会に利用申し込みをし、料金を支払いサービスを受けるという仕組みになっている(図参照)。



利用者の年齢層を見ると、高齢者や障害者が多い。また、サービスの利用動機としては、ほとんどが在宅介護の要請であるが、時折産後の家事やベビーシッター(1件)の申し込みがある。

サービス料金は、私的事業については、国の単価よりもやや高めの料金を設定している。料金(サービス料、会費、入会金等)は、①公的受託事業は家事型が920円/h、介護型が1390円/h、②私的事業は、伊丹、川西では家事型が1120円/h、介護型が1170円/hであり、尼崎、箕面では家事型が1170円/h、介護型が1220円/h(尚、休日及び時間外は25%増し、交通費実費)となっている。それらは原則として銀行振込で、一部現金払いもあるが、その場合はヘルパーが集金する。

注目すべき点として、伊丹ヘルプ協会では、損益分岐点を抑えている(1400万円/月)。もし、利益が出た場合は、出資金の額と働いた時間を勘案して、組合員であるヘルパーに分配している。

また、損益分岐点を割り込んだ場合は事務局職員を減らして対応すると述べている。

活動やサービスのPR方法としては、ほとんど口コミであり、それ以外の宣伝は特にしていないようである。

**行政に望むこと** 「福祉は与えるものでなく、各個人が自分の意思で生きることのできる環境を整えるべき」、「個人が財産を持ち寄ってグループホームを作る際に補助金が出るような制度があればよい」とし、環境整備、資金面などへの要望が強いようである。

**現状・課題** 伊丹ヘルプ協会は、企業組合として法人格を有し、伊丹市福祉公社と委託事業を半分づつ受け持って競争するという共存共栄関係が成り立っている。また、ヘルパー事業に特化し、今後は公的介護保険制度に対応できるようにヘルパー全員の2級の資格取得をめざすなど、より質の高いサービスを提供しようとしている。さらに、サービス提供会員の時給が870円~920円となっているので、主婦や退職者等のよい就労の場となっている。そして、他の多くの団体と異なり、損益分岐点を抑えており、一応経営感覚はあるといえる。

この伊丹ヘルプ協会運営の成功は、ひとえに理事長である木谷氏のマネジメント力の賜物である。木谷氏は、全日本自由労働組合の組合員としての経験から、組織を束ねるマネージメント能力にたけており、理事長の手腕により運営されているといっても過言ではない。ヘルパーの悩みも揉め事もすべて理事長が解決するなど、民主的な経営の中にも理事長の手腕に依存している部分が大い。しかしこのことは、「理事長がいなくなればどうなるかわからない」ともいえる。木谷氏の次になうマネージャーの育成が急務であろう。また、損益分岐点を抑えてはいるが、財政はやや赤字傾向である。これではせつかく損益分岐点を抑えている意味が薄れてしまう。損益分岐点を抑え、それを達成してこそ本当の意味での経営感覚を持ち合わせているといえる。

また、当協会では自宅から遠いヘルパーの派遣を認めていない。個人のプライバシーの問題からであるが、例えば、自宅から遠いヘルパーを希望する人に対しては、他の団体に委託するなどし

て可能な限りニーズに対応する必要があるだろう。この委託の前提としては、団体間の連係(ネットワーク)や情報入手が容易であるといったことが挙げられる。こうした対応によって利用者の信頼を得ることが可能となる。

利用者の信頼という点では、活動に関する保険に加入しているか否かも重要となる。当協会では、ヘルパーの労災保険には加入しているものの、活動に関する保険には未加入である。これでは利用者の信頼を得て、サービスのリピーターとなってもらうことは困難である。ヘルパーの信頼と同様、利用者の信頼をいかにして得るかということも考えていかねばならない。

この保険整備以上に当協会に望まれるのは、活動拠点の整備である。団体が自由な活動の場を持つことは、このようなNPOによる活動が活発化する上で、重要なポイントである。しかし、このようなハードの設備を整えるためには多くの資金が必要である。団体の自力で安い拠点を借り受けることはなかなかできることではない。そのためにも、地域に眠っている公的施設を開放するなど、行政によるハード面でのNPO支援は重要な施策といえる(総合研究開発機構(NIRA), 1994, p. 86)。

### ③神戸ライフケア協会

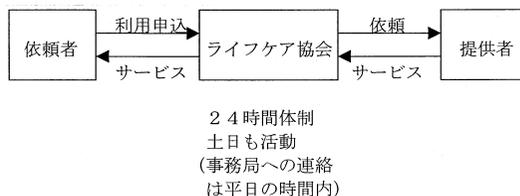
**組織概要** 我が国初の住民参加型・在宅福祉有償ボランティアグループとして東灘区を中心に1982年(昭和57年)3月設立、活動を開始した。現在は神戸市全区域と周辺都市へ活動の輪が広がっている。この団体は、市民がお互いに助け合い(互助関係)、安心して暮らせる豊かな地域社会を目指して、自主的、自発的(ボランタリー)に組織された任意団体(法人格を持たない)である。(注 事例調査段階では任意団体であったが、1999年にNPO法人を取得)当団体では、自宅において「少し助けてもらえれば、今まで通りの日常生活が続けていける」といった家庭にボランティアを派遣するとともに、ボランティアを通しての社会活動への参加の喜びの場となるように運営している。

正規職員(事務局職員)は全てコーディネーターで、その数は30名にのぼる。ボランティア数(サービス提供会員)は244名(平成8年3月現在)で、

利用会員数324名(同、現在)を若干下回っている。

**サービス概要** サービス分野・内容は、①家事援助(掃除、洗濯、買い物、炊事、話し相手)と、②介助・介護(食事の介助、清拭、入浴、排泄、散歩、通院、車椅子の介助等)で、神戸市全域とその周辺都市を活動エリアとしている。

サービスシステムは、まず、依頼者がライフケア協会に利用を申し込み(24時間体制で土日も活動、但し事務局への連絡は平日の時間内)、ライフケア協会が提供者にサービス実施依頼、提供者がライフケア協会を通じて派遣となっている(図参照)。

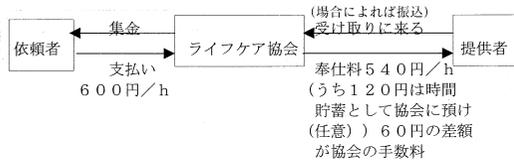


活動時間実績は36641時間(平成7年度計)、月平均は3053時間で、活動回数は12966回(同)、月平均1081回、ボランティア一人当たりの活動時間は20.5時間(同)、活動回数は7.3回(同)、一世帯当たりの活動時間は17.4時間(同)、活動回数は6.2回(同)で、一回あたりの活動時間は2.8時間(同)となっている。

サービス対象者は、①高齢者(おおむね65歳以上)およびその家族、②障害者(児)およびその家族、③子育て支援の3種類であり、利用者の年齢層は80歳代(38%)、70歳代(22%)、60歳代(13%)で、高所得者は少なく、比較的中・低所得者層が多いようである。また、当協会を利用する動機は、近隣の人にはプライバシーの面で頼みにくいということが主な動機となっているようである。

料金体系を見てみると、サービス利用料は600円/hとなっており、これは、サービスの気持ちという意味で15年間変更していないということである。他、登録料1000円、年会費3000円、交通費は実費(徒歩15分以上かかる場合は市バス往復額)となっている。サービス料金の支払いは、以下のとおりである(図参照)。

**行政に望むこと** 「提供会員のための研修会への講師派遣、紹介」の他、「研修会の会場借り上



げ等への経費助成」、「税制の優遇措置」など、やはり、資金面、税制面でも支援が望まれている。

**現状・課題** 当協会は前述の2つの事例とは異なり、最近、法人格を取得したばかりであり、調査段階では任意団体であった。とはいえ、活動歴は15年と長く、地域に根づいた活動を行っている。そのため、地域での信頼は今のところ十分に得られていると考えられる。財団法人こうべ市民福祉振興協会から公的補助を受けていることや、公的ホームヘルプサービスとの関係が図れていることなどからも信頼性の高さが伺える。また、当協会を実際に動かすのは事務局のコーディネーター30名とボランティア244名であり、そのスタッフの行動力と熱意がこの協会を支えているといっても過言ではない。15年間変わらずの1時間600円の料金で、一人暮らしの寂しさを紛らわそうという電話相談にも丁寧に応対したり、サービス料金を集金する際にはコーディネーターが直接、利用者の感想やニーズを聞き取る「御用聞き」を積極的に実施し、そのちょっとしたリサーチの結果をサービスに反映させようとしている。

このように、当協会はその熱意と行動力で目目細かな対応をしているが、課題も多く見られる。まず、サービスの気持ちから15年間据え置きというサービス料金であるが、協会の財政を考えると、利用者の合意を得た上で若干の値上げを検討する必要がある。この料金を維持しようとするれば、ボランティアを有償から無償にするとか、事務局員の給与を減らすなどしなければとも無理であろう。積極策としては、企業や個人に寄付を募り、安定した財源を確保するという方法もある。しかし、この資金調達活動にどれだけの時間や労力を割けるのかという実動体制の面を考えると、これもやすやすとはいかない。しかも、こうした資金調達活動を推進していくためには、まず、協会の活動や会計の透明性、アカウントビリティが問題となる。松本市ファミリー・サポート・センターと同様、損益分岐点を抑えていない

当協会では、このハードルはかなり高いといえる。

また、資金不足の問題と関わるが、人材不足も深刻である。この人材不足のため需要超過の状態にあり、より多様化するニーズへの対応もままならない。マンパワー不足は多くのNPOが抱える共通課題の一つである。しかも、当協会の場合、「(ホームヘルパーなどの)有資格者の活躍の場になれない」という問題(ニーズ)がある。そのため、単なる量の確保だけでなく、質の向上にも力を入れる必要がある。有資格者にそれに見合うだけの待遇をし、サービスの質を向上させるためにはやはり、資金調達が火急の要件となる。

この資金面での行政支援に対するニーズは、圧倒的に多い。しかし、行政から多くの資金を得れば得るほどそのコントロールは当然大きくなる。また、行政側もそれだけのニーズに応えうる資金は持ち合わせていない。このような現状から、直接資金を提供するという支援の他、資金調達の方法やノウハウを伝授するという間接的な支援策も検討する必要がある。

#### 4. ファミリー・サポート事業におけるNPOと民間企業

ファミリー・サポート事業は行政や前節のNPOによってだけでなく、民間企業によっても実施されている。そこで、本節では、まず、民間企業とNPOの構造的相違点について述べ((社)ソフト化経済センター, 1997)、次に、民間企業によるファミリー・サポート事業の事例を挙げ、それとNPOによるファミリー・サポート事業と比較することによって、家族支援策におけるNPO活用の意義や利点を考えていく。

##### 民間企業とNPOの構造的相違点

ソフト化経済センター(1997)は、民間企業とNPOの構造的相違点について、以下の8項目に関して整理を行っている((社)ソフト化経済センター, 1997)。

**活動目的** 民間企業(ここでは主に、株式会社)の活動目的は、「(資本にとっての)利潤の追求」である。従って、民間企業が第一に考えるのは、株主への責任である。株主以外のステークホルダー(Stakeholders, 利害関係者)についても一

応は考慮されるものの、やはり株主が最優先される。そのため企業はひたすら利潤を追求し、株主への利益配分に努めるのである。これに対してNPOの活動目的は、「特定の公共的利益の追求」であるとしている。「特定」では「公共的」な利益の追求であるため、相互扶助的・コミュニティ的な価値観の共有等が生まれやすい。そのため、自律と連帯への志向も生まれやすくなる。また、NPOは利益配分を行うことができないため、大きな利益を追求する必要がないことも大きな違いであろう。

**人材調達** 民間企業の人材調達は、労働市場を介しての雇用による金銭的なPAYによって行われる。これに対してNPOは、金銭的なPAYよりも公共的利益追求活動への賛画に対する満足感を刺激することによって人材調達を行っているとしている。とはいえ、NPO職員の給与平均の低さや諸待遇の不備を考えると、それらの改善なしでは今後のNPOの発展は困難になると考えられる。

**財源調達** 民間企業は資本や借入金、サービス提供の対価などから活動（経営）に必要な財源を調達する。これに対してNPOは、主に参加者の会費・自己資金、寄付金（個人、団体）、行政による助成・補助などによって財源を賄う。サービスの対価をとることもあるが、その場合、市価よりもかなり安価である。従って、サービス提供の対価収入は少ないかあるいはないこともある。このように、NPOは民間企業よりも多様な財源構成となっており、しかもそれらの財源提供者に対して金銭による「返済」を迫られることはない。

**活動評価** 民間企業には、組織外部に市場での競争という厳しい評価システムが存在している。従って企業は、常に、対象とする市場において「いかに他社に対して優位性を持ってサービスを提供できるか」という戦略を探求しながら活動している。このような外部評価システムの存在によって企業は常に新しいニーズに対応していくことができるのである。しかし、NPOにはこのような外在的な評価システムはなく、顧客からの相対的評価・自己評価に依存している。前述の金銭ではない「何か」も決して強制的に求められているものではない。しかし、民間企業のような「交換概念」

をNPOが意識しない限り、NPO対民間企業の競争において、NPOが勝つことはできない。

**目的に起因する現象的相違点** 「(資本にとっての)利潤の追求」を目的とするため、民間企業では資本の非価値的な自己増殖を志向する傾向となり、具体的な活動対象は代替的なものとなる。そして、企業はひたすら永続的な拡大を目指すのである。これに対して、「特定の公共的利益の追求」を目的とするNPOは、特定の活動目的（特定の公共的利益）の達成を志向する。そのため、その目的が達成されれば活動を終了し、再編成するという団体もある。つまり、永続的な活動や拡大を志向しないのである。このことがある意味、NPOの柔軟性、機動性につながっているともいえるが、逆にいえば、このことが、組織経営やマーケティングに対する意識の低さにつながっていると考えられる。

**人材調達に起因する現象的相違点** 民間企業では、人材調達のところで述べたように、「金銭的PAY」に関わる雇用契約が基盤となっており、従って、PAYに見合う能力以外は副次的な要素に留まる。つまり、大袈裟に言えば「仕事」ができる人間が評価され、人間として優れていても仕事ができなければ評価されにくいのである。しかも、仕事をこなす意味や意義はほとんどすべて、「より多くの給料をもらう」ことにあり、企業目標や企業理念への賛同が動機となることは少ない。しかし、NPOでは、組織の使命（価値観）の共有が基盤となり、組織の目的が個人の参加（労働）目的と一致している場合が多い。これによって、NPOでは民間企業では見られないような一体感が達成できる。

**財源調達に起因する現象的相違点** 民間企業はその財源のほとんどをサービス対価によっているため、自律的な運営が基本である。借入金などの外部調達は保管的役割でしかない。また、資金拠出者が経済的な（金銭的な）リターンを期待しているため、活動への評価も厳しい。そのため、情報開示制度やそのノウハウが充実している。これに対してNPOでは、まず活動の受益者と財源提供者が基本的に一致しておらず、そのため外部資源の調達に大きく依存している。また、財源調達のところでも触れたように、資金拠出者が経済的

な（金銭的な）リターンを期待していないので、評価への関心が低い。そのため、情報開示への圧力が乏しく、その意識も低い。活動評価の問題とあいまって、この点は企業の情報開示制度やノウハウを見習い、改善していくべきであろう。

**活動評価に起因する現象的相違点** 民間企業では、市場での厳しい競争と利潤追求志向が、サービスの質の向上・効率的追求を促す外在的（プラス内在的）なシステムとして機能する。しかし、NPOでは（一見）競争不在（プラス公共的使命追求志向）においては、サービスの質の向上・効率性追求を促すシステムが不在である。資源の制約に伴う効率性追求はあるものの、その場合、多くはサービス縮小の方向で対応される。NPOによるサービスを充実されるためには、NPOが、市場や交換概念とともに、競争あるいは差別化概念を持つことが求められる。

#### 民間企業によるファミリー・サポート事業の現状と課題

以上のような構造的相違点を踏まえた上で、ここでは、民間企業によるファミリー・サポート事業の事例として（株）ポピンズコーポレーションの例を挙げ、まず現状を見ていく。

**組織概要** （株）ポピンズコーポレーション（以下、ポピンズ）は、1985年に中村紀子代表が女性の管理職のネットワークのための会として、JAFE（日本女性エグゼクティブ協会）を設立し、そこで助成が仕事を続けていくためには育児と介護のサポートを望む声が多くあがったことから1987年3月、ベビーシッターサービス会社として設立された。資本金は4000万円であり、「働く女性の育児支援」、「母と子にやさしい街づくり」などを企業経営・運営方針として掲げている。東京本社の他、支社が芦屋にあり、営業拠点も全国10ヶ所となっている。正社員は50名（平成8年時点）で、他、登録の教育ベビーシッターが3800名であり、会員制（会員数は公表されず）を採用している。

**サービス概要** ナニー（教育ベビーシッター）の養成及び派遣、シルバーVIPサービスを行っている。入会の申し込みがあれば、社員が自宅訪問し、入会希望者が会員として適当かどうかを調査する。会員として適当であると認められれば、

希望に応じて教育ベビーシッターまたはケアアテンダントを派遣する。また、施設内の託児所などの委託も受けている。料金は、入会費が5万円、年会費が子供一人につき1万円で、基本料金は一人一時間につき1600円～2500円となっている。ただし、受付は3時間からである。キャンセル、夜間早朝料金についてもきっちりと規定されており、支払い方法は月末締め切りの翌月20日以降に銀行引き落としとする。保険制度については、全国ベビーシッター協会の保険に会社が加入しており、1事故当たり最高で10億円、教育ベビーシッター一人当たり2億円の保障ができるようにしている。

他社（団体）との違い、サービスポイントとして、ベビーシッターの水準の高さを挙げている。この水準を保つため、ベビーシッターにはまず、3ヶ月間の研修があり、教育講座ではマナーだけでなく、1対1で母親の教育方針を聞き取るためのコミュニケーション力や法律知識等も教える。また、登録後もフォローのための研修を最低月1回は受けるように薦めている。新たなニーズとして、寝たきり前の高齢者を対象とした「シルバーVIPケアサービス」を開始しており、心のケアを中心としたケアを行っている。

利用状況を見てみると、入会金や年会費、時間単価が他よりも高額であるため、高所得層の利用が目立ち、利用者の半数は専業主婦である。利用動機としては、専業主婦は育児ストレスから解放されたいためであり、働いている人は保育園のお迎え時間に間に合わないという理由である。3ヶ月間という長期の教育を受けた教育ベビーシッターを派遣するため、利用者からは安心して利用できるとの声が多く、また、利用者からはサービス料金に関する苦情もほとんどないという。派遣する教育ベビーシッターと会員との相性などにより、細かなクレームはあるが、木目細かく対応しているため大きなクレームになったことはないという。

#### NPOによるファミリー・サポート事業の利点、優位点

前述の民間企業によるファミリー・サポート事業の現状や、NPOと民間企業との構造的相違点などから、NPOによるファミリー・サポート事

業の利点や優位点を検討していく。

構造的相違点でも述べられていたように、民間企業にとっての最大の関心、活動目的とは、利潤を追求し、いかに多くの純利益を生み出しそれを株主や出資者に還元するかということである。これは、前述のポピンズやその他の介護、育児サービス事業を実施する企業であっても同じである（(社)ソフト化経済センター、1997）。企業体である以上は効率性や利潤、採算性を追求するのである。従って、企業はサービス提供に際して原価にあらゆる経費を上乗せし、さらに余剰（利益）が出るような価格を設定する。そうすると当然のことながら、そのサービス価格はNPOが提供するよりも割高となる。先の（株）ポピンズコーポレーションの例でも、利用者からのクレームはないものの、中低所得層にとっては決して安いものではない。ポピンズコーポレーションがあくまで高所得者層にターゲットを絞るといっているのであればそれでも構わないが、より多くの所得層を対象とするのであれば、料金の値下げは避けて通れない。

民間企業によるサービスではカバーしきれないと思われる、そのような中低所得層のニーズに応えるためには、やはりNPOの活用が有効である。また、近年の景気低迷、不況を考えると、高所得者であっても、いくら質が高いといってもそのような民間企業によるファミリー・サポート・サービスを容易に利用するとは考えにくい。そもそも、介護や育児などは家族構成員、親族内でまかなうものという風潮が強く（兵庫県生活文化部こころ豊かな人づくり推進課男女共生推進室、1997）、それらのサービスに対して高額な料金を支払ってもよいと考える人々はまだまだ少ないのではないだろうか。ここで、NPOであれば、もちろんある程度の採算性は考えなければならないが、余分な利益を生む必要もなく、また場合によってはボランティアを活用することによって、市価に比べて安価な、手ごろな価格を設定することができる。そうすれば中低所得層でも手軽にサービスを受けることができるのである。

また、ポピンズでは質の高いベビシッターを「-uri（訴求点）」とし、その研修や養成に多くのエネルギーを集中しているようだが、その研修や

養成に費やされるコスト（時間も含めて）は相当なものであろう。介護や育児などの人的サービス業は、往々にして規模の経済性が働かず、またマニュアル化も難しい。教育や研修に労力を費やしても、労力やコストに見合う成果が生まれるとは限らない。また、一通りの研修を終えただけでは実力がつくわけではなく、やはり定期的な研修や、木目細かなスーパーバイズが必要となる。そうすると、さらに教育コストがかかり、このような状態で採算性を追求するのは非常に困難であると思われる。しかし、NPOであれば、ボランティアの活用によって経費を削減できるだけでなく、職員を動機づけているもの（個人の目的）と組織の目的が一致していることが多いため、多少のオーバーワークであれば許容され、その分木目細かく、マニュアル化できないようなところまで教育や研修を行き届かせることが可能となる。

このように、NPOによるサービスは企業が提供するサービスに比べ、様々な利点や優位点を持つ。しかし、現在のところ、NPOにはその利点が十分に発揮できるだけの体制が整っていない（(社)ソフト化経済センター、1997）。民間企業の支援、パートナーシップの可能性を探ると同時に、やはり、行政による適切なNPO支援が必要である。次節では、これまで述べてきたNPOの特徴、先進事例の現状と課題、民間企業との対比、優位点などを踏まえ、ファミリー・サポート事業におけるNPOの活用意義を高めるために必要とされる行政支援策やそのあり方を検討していくことにする。

## 5. NPO活用における行政支援のあり方

### 必要とされる行政支援

既述のファミリー・サポート・サービスの先進事例の中でも見られたように、現在ファミリー・サポート事業を行っているNPOのほとんどは、損益分岐点を抑えていないなど、その経営感覚は未熟なものが多いといえる。会計や税制度に関する知識の蓄積がほとんどなく、財務管理のノウハウもほとんど欠如しているためであろうが、NPOがファミリーサポート事業の担い手として社会的に認められる団体となるためには、これらのノウ

ハウの蓄積は必要不可欠である。幸い、NPO法では、各種の財務諸表の作成、提出が義務づけられており、今後のさらなる改善は必須であるが、少なくとも意識レベルではこのようなマネジメントに関する関心は高まっていくであろう。また、ファミリー・サポート事業においては、その人事管理のノウハウの確立も必要である。前節でも触れたように、家事や介護、育児といったサービスは、マニュアル化しにくい。しかしそれをサービスとして外在化しようとするれば、特化してマニュアル化する必要がある。このような多面的、インフォーマルなものをマニュアル化するためには分業や専門化しなければならない。ここで、人事管理のノウハウが必要となる。このようなマネジメントのノウハウ提供とそれができる人材育成が今後のNPOに求められてくるだろう。従って、行政としてはそのようなノウハウを提供するような研修、養成講座を開催したり、退職者の中から適当な人材を派遣する等の形での支援が考えられる。

また、多くのNPOが行政に望む支援であり抱えている課題として、人材不足、財源の確保が挙げられた。より多くの優秀な人材を確保するためには、それを育成するシステム、教育体制が整っていることが望ましい。また、効率的かつ効果的に人材を集めようとするれば、人材募集活動、広報活動がどれだけうまく実施できるかも重要となる。単独のNPOではそのような効果的な広報活動を行うことは、なかなか難しい。そこで、行政がそれを個々のNPOに代わって行うことが望まれる。この前提として、行政は個々のNPOに関する正確な情報を収集し、また、行政自身の広報活動を見直す必要がある。対象となる人々(NPOで働きたいと思っている人々、ボランティアしたい人々、会員になりたい人、寄付したい人など)が必要とし、彼らが個々のNPOを信頼してくれるような情報をどうすればうまく提供できるのかについて研究し、しっかりとした支援が行えるように努力していくべきである。もっとも、これは個々のNPOについても言えることで、現在のPR方法について、アメリカのノウハウなども取り入れながら改善していくべきである。

人材不足や財源確保の問題と並んで、多くの

NPOが抱える問題は、活動拠点、会場の確保である。これは、前述の広報活動の前提となる情報の集約の問題と関連している。事務局(所)などの活動拠点を有し、常勤のスタッフ(又はボランティア)がいれば、情報の散乱を防ぐことができ、また何かとその団体活動の基盤となる事務機能の効率化を図ることができる。そのためにも活動拠点の確保が必須条件であるが、多くのNPOは財源の確保という問題を抱えているため、事務所の賃貸料などの固定費はできるだけ低く抑えようとする。その結果、団体の代表者宅を仮の事務所、連絡先とする団体も多く見られる。活動希望者、入会希望者の側に立てば、個人宅に問い合わせるというのは気が引けるし、信用という面からも不適切である。そこで、行政支援の一環として、NPOに対する活動拠点の提供、紹介が望まれる。新たに拠点をつくることをしなくても、既存の公共施設の解放、または期限付き解放策を講じるだけでもいいのではないだろうか。また、少子化の進む現在では、小学校などの教育施設で空いている教室が多い。そのような教室の休日利用を進めていくという方法も考えられる。このハード面での支援は、行政にもっとも望まれるものである。

さらに、このような直接的な支援だけでなく、間接的な支援策も必要である。例えば、行政の委託事業をNPOを含めた様々な団体で競合させるようにし、そのサービスの質の向上を側面的に援助する方法がある。この時、専門性が低く、規模も小さいNPOであっても、例えば地域に根ざした独自のサービスを提供しているならば、その点を委託事業者選定の評価に考慮すべきである。規模で勝負すれば、ほとんどのNPOは民間企業などに負けてしまうが、独自性を追求すれば、NPOにも活路が見出せる。その独自性開発のためにはやはり、競争原理の導入が必要とされる。

また、先進事例での行政に望む支援では聞かれなかったが、研究者や学者などの有識者や行政職員の間では、行政によるNPOへの直接的な支援の際に起こりうる様々な弊害から、行政は活動拠点などのハード面の整備に徹し、直接の支援は民間の仲介型(インターメディアリー)NPOに委ねるべきとする意見がある(全国社会福祉協議会・全国ボランティア活動振興センター、1997b)。

仲介型（インターメディアリー）NPOとは、個々の団体と資金・資源提供者を結びつける仲介の役割を果たす組織である（（株）住信基礎研究所，1997）。しかし、個々のNPOへ様々な支援を行うそのような仲介型のNPO自身も、多くのNPOと同様の問題を抱えており、安易に仲介型NPOに支援を任せるのは現状ではまだまだ困難といわざるを得ない。

### 必要とされるNPOのアクション

以上のような直接的、間接的支援を行う際、問題となるのが行政とNPOとの関係のあり方である。一般的によく言われるのが、「対等なパートナーシップ関係を築く」ということである。では、行政とNPOとのパートナーシップ関係とはどのようなものであろうか。また、それを築くためにNPOはどのようなアクションを取るべきだろうか。

全社協・全国ボランティア活動振興センター（1996）による「ボランティア活動に対する社会的支援策のあり方に関する調査・研究委員会（委員長 堀田 力さわか福祉財団理事長）」の調査によれば、ボランティア活動やNPO支援にあたって行政が留意すべきこと、懸念される点として、「ボランティア団体等は、幅広い分野で独自の理念や目的を持って活動しており、その多元性と多様性を理解・尊重する」、「ボランティア団体等を社会の課題を解決するための対等なパートナーとして認識する」、「ボランティア活動等は行政の枠組みや政策の意図には必ずしも一致しないことを理解する」（全国社会福祉協議会・全国ボランティア活動振興センター，1997a）などが挙げられている。また、支援の際には「支援策の立案をする際には、市民やボランティア等との十分な対話を重ね、合意づくりのプロセスを重視する」（全国社会福祉協議会・全国ボランティア活動振興センター，1997a）などが重視されている。これに対しての行政側の意識に関しては「全庁的な方針や調整機能がほとんどなく、各部署でバラバラの対応をしている」、「ボランティアやNPO活動に対する専門的な知識を有する行政職員が不足している」、「ボランティア活動等を支援する必要性や意義に対する行政としての考え方が、職員間で共通に認識されていない」（全国社会福祉協議

会・全国ボランティア活動振興センター，1997a）などの問題意識が浮かんできた。

以上のことから、ファミリー・サポート事業における行政とのパートナーシップを築くために必要なNPOのアクションとしては、まず、支援者（行政）内部でのNPO活用に関する必要性や意義についての共通認識を高めるよう働きかけることである。そのためには、NPO関係者が行政に出向き、NPOの概論や具体的な活動内容について話し、自ら実態調査を進めていきその結果を行政関係者全員で共有できるようにすることが望まれる。また、そうした事前の情報提供、実態を理解してもらうことに加え、実際に協働していく中でパートナーシップのあり方や、NPOに関する知識を行政側に深めてもらうようにすることが重要である。行政は、従来のような決められた年限や予算に沿った早いテンポで施策策定を進めていては、NPOや市民等の十分な参画が得られず、実態にそぐわない施策となってしまうだろう。また、行政やNPOや市民等と十分な合意形成がはからなければ、それは表面的な協働であり、本来の意味でのパートナーシップとはいえない。そこでNPOにとっては、行政と自分たちとのコミュニケーションをいかに促進するかが重要となる。コミュニケーションをはかることによって相互の理解を深め、信頼関係を育んでいくことが、対等なパートナーシップ関係の基盤となるのである（全国社会福祉協議会・全国ボランティア活動振興センター，1997b）。

## 6. おわりに—今後の研究課題

以上、本稿では、ファミリー・サポート事業におけるNPOの活用意義とその際の行政支援のあり方について、先進事例や民間企業との対比などから検討してきた。ファミリー・サポート事業においてNPOを活用することは、行政によるサービスではカバーしきれない、多様化する市民のニーズに応えることになり、市民の生活をさらに豊かなものにするだろう。しかし、それを実現するには、現状のNPOの組織体制、マネジメント力はあまりにも脆弱である。先進事例ですら、損益分岐点を抑えていないなどの経営感覚の未熟さ

が伺えるほどである。このため、行政による適切な支援が欠かせない。しかし、この支援において行政は、NPOの「文化」や「価値観」などをきちんと理解する必要がある。さらに、その理解はNPO支援に関わる全ての行政関係者の間で共有されなければならない。どのようにこの共有を進めていくのかやNPO支援策の具体案については、まだまだ事例も少なく、研究もあまり進められていない。事例研究を積み重ね、そしてその全体を俯瞰し、分野、地域、サービス別の特徴などを分析する必要があるだろう。また、行政とNPOの協働の進め方やパートナーシップに際してのNPO側に必要なアクションに関しても、より具体的な研究が必要であらう。その際、行政かNPOどちらか一方の視点からではなく、協働に関わる全てのステークホルダー（利害関係者）の視点を考慮することが重要である。

#### 参考文献

- 電通総研(編) (1996) 第1章 NPOセクターの台頭 NPO (民間非営利組織) とは何か 日本経済新聞社, pp.12-29.
- 兵庫県生活文化部こころ豊かな人づくり推進課男女共生推進室 (1996) 新ひょうごの女性しあわせプラン 後期実施計画〈ダイジェスト版〉 兵庫県生活文化部こころ豊かな人づくり推進課男女共生推進室, 平成8年4月.
- 兵庫県生活文化部こころ豊かな人づくり推進課男女共生推進室 (1997) 共に生きる あしたの家族 家族をみんなで支える実践活動のすすめ 兵庫県こころ豊かな人づくり推進課男女共生推進室, 平成9年3月.
- (株) 住信基礎研究所 (1997) 柔軟な成熟社会を築く NPOの展望—市民活動団体の実態とNPO推進方策 Ver.3 (株) 住信基礎研究所, 平成9年1月.
- (株) ニッセイ基礎研究所 (1994) 市民活動に対する支援実態に関する調査報告書 (株) ニッセイ基礎研究所, 平成6年2月.
- (株) 社会調査研究所 (1997) 市民活動団体基本調査報告書 (株) 社会調査研究所, 平成9年2月.
- 厚生省 (1999) 資料 社会福祉基礎構造改革について (社会福祉事業法等改正法案大綱骨子) 月刊福祉, 1999年7月号, 132-133.
- 厚生省社会・援護局企画課課長補佐 古都賢一 (1999) 解説 社会福祉基礎構造改革の全体像と社会福祉事業法等一部改正法案大綱について 月刊福祉, 1999年8月号, 22-29.
- 日本ネットワークーズ会議調査報告書 (1995) 非営利団体と社会的基盤 ボランティア活動推進のための仕組みづくりに関する調査研究報告書日本ネットワークーズ会議, 平成7年6月.
- 労働省 (1999) ご存じですか?ファミリー・サポート・センター (パンフレット) 労働省女性局女性福祉課 育児・介護休業推進室, 平成11年
- 総合研究開発機構 (NIRA) (1994) 市民公益活動基盤整備に関する調査研究 総合研究開発機構 (NIRA), 平成6年3月.
- (社) ソフト化経済センター '96非営利組織の発想と企業研究会報告書 (1997) WHAT CAN WE LEARN from NPOs? (社) ソフト化経済センター, 平成9年3月.
- 立木茂雄 (編著) (1997) ボランティアと市民社会—公共性は市民が紡ぎ出す— 晃洋書房
- 全国社会福祉協議会・全国ボランティア活動振興センター (1997a) 調査からみるボランティア活動・NPO支援における地方自治体の役割(その1) 月刊福祉, 1997年3月号, 90-97.
- 全国社会福祉協議会・全国ボランティア活動振興センター (1997b) 調査からみるボランティア活動・NPO支援における地方自治体の役割(その2) 月刊福祉, 1997年4月号, 85-91.

## A Framework for the Use of Non-Profit Organizations in Family Support Service: A Case Study

### ABSTRACT

As one of the countermeasures against a lower birth rate and the projected fewer workers/tax-payers in the future labor market, the Ministry of Labor launched a grant program to provide assistance for local governments and Non-Profit Organizations (NPOs) to initiate a "family support service" program. This program is based on a model of mutual support between those with day care needs and those who wish to offer day care support in exchange for reasonable compensation. The family support service center coordinates the needs of both parties. As for financing this service, the national government offers the contracted organization half of the total cost, and the prefectural and municipal governments each pay a quarter of the total cost. One of the unique features of this program is that the eligibility for the grant extends not only to local government branch offices and related quasi-NGOs but also to public corporations that are defined under article 34 of the Civic Law. Since the so-called NPO Law passed the Diet in December 1998 and was enacted as of April 1999, the implication is that incorporated NPOs are eligible for this grant program. In order to strengthen Japan's third sector, each government's decision to outsource their services to NPOs is crucial. A contract-based government grant will provide one stable financial resource for NPOs. At the same time, if NPOs can demonstrate that they can offer social services at a low rate with a comparable degree of effectiveness and efficacy, tax-payers will benefit. Based on four case studies, this paper examined what type of support local governments need to provide to NPOs in order to strengthen the partnership between the two. It was recommended that NPOs play a more active role educating local government administrators about their missions and activities, and that the best way to do so is to involve NPOs in the decision making process at the earliest stage of program planning.

**Key words:** Non-Profit (Not for Profit) Organization, lack of management, support by government and partnership.