

協働における中間支援機能モデル構築にむけた理論的考察 Theoretical Discussion for the Model Development on the Role of Intermediary Organizations in Collaborative Governance

佐藤 真久*, 島岡 未来子**

SATO Masahisa*, SHIMAOKA Mikiko**

*東京都市大学環境学部環境マネジメント学科, **早稲田大学商学学術院 WBS 研究センター

[要約]本研究の目的は、様々な社会的課題の解決に向けた協働ガバナンスにおける中間支援機能を分析することにある。本稿では、先行研究を元に機能のモデル化を試みる。先行研究では、Ansell & Gash's (2008)による協働ガバナンス・モデルと、Havelock & Zlotolow's (1995)による、課題解決においてチェンジ・エージェント(変革推進者)になるための4つの方法、を検討する。Ansell & Gash's (2008)による協働ガバナンス・モデルは、次の5つの項目、(1)開始時の状況、(2)運営制度の設計、(3)協働のプロセス、(4)ファシリテーション的リーダーシップ、(5)アウトカム、から構成されている。Havelock & Zlotolow's (1995)による課題解決においてチェンジ・エージェント(変革推進者)になるための4つの方法とは、(1)変革促進、(2)プロセス支援、(3)資源連結、(4)問題解決提示、である。本稿ではこれらを融合させ、「協働における中間支援機能モデル」を提示する。

[キーワード]協働ガバナンス, 中間支援組織, チェンジ・エージェント

1 はじめに

近年、環境分野、福祉分野等の諸分野における社会的課題の解決に向けて、企業・行政・NPOといった異なるセクターが協働する機会が増加している。協働の形態は、官民パートナーシップ (PPP)における民間委託、指定管理者制度、PFI から、企業のCSR活動、特定のプロジェクトにかかる協働まで多様である。このような多様な協働により、セクター単独では解決できない課題解決に向けて、効果的な成果がもたらされることが期待されている。

しかしながらその期待に反して、これらの異なるセクター間の協働はそれほどうまくいっていないのが現状である。日本経済団体連合会による『2011年度社会貢献活動実績調査結果』¹によれば、回答企業437社のうちNPOなどの非営利組織と接点がある企業は75%であるが、実際に協働で実施している活動がある企業は約半数の52%で

ある(日本経済団体連合会, 2012年), p.II-10)。さらに、財団法人中部産業活性化センターによる「企業側からみたNPOとの協働に関する調査研究事業報告書」によれば、中部圏企業の792社のうち、NPOとの協働実績が「ある」と回答した企業の割合は37.3%であり、「ない」と回答した企業の割合は62.1%と多い(中部産業活性化センター, 2009)。行政とNPO間の協働事業に関して、日経グローバル誌の調査によその件数は4割の自治体で件数減にあるという(日本経済新聞社, 2009)。これらの現状は、協働という言葉が含意する理想と現実の間の乖離を示している。

なぜ、協働はうまくいかないのであろうか。そしていかに協働の現実を理想に接近させることができるのであろうか。前述の中部産業活性化センターによる報告書では、協働実績が「ない」理由として最も多かったのが「どのような活動と一緒にできるのかわからない」(52.6%)であり、次いで「どのようなNPOがあるのかわからない」(34.7%)であった。このことは企業にとって「協働のイメージが浮かび

¹ 経団連会員企業など1,317社を対象とした調査。「企業と非営利組織との連携」の項の回答社数は437社。

にくい」ことを示している(p.22)。前述の日経グローバル誌の報告では、行政とNPOの協働の障害の主な原因として、行政の担当者とNPOとの意思疎通が困難である点、双方の信頼不足などが指摘されている。資源・歴史的背景・組織文化・組織ミッションなどの異質性を有するセクターが、それらのギャップを乗り越え、意思疎通を図り、信頼を形成することは容易ではない。

このような組織間のギャップを埋め、協働を円滑に進める主体として期待されているのが、いわゆる中間支援組織²である。中間支援組織は一般的に次のように定義される。「・・・主要なステークホルダーとの関係を築き、交流を主導し、支援をおこなうこと、サービスの質やアカウントビリティを向上させること、資源を仲介し、活用させること、そして、効果的な政策のためのアドボカシー活動を行うことを含む」(Anheier & List, 2005)である。

この定義が含意する中間支援組織の役割は大きく2つある。第1に、NPOからサード・セクターへの支援である。第2の役割は、定義においてステークホルダー間の関係構築、交流促進、資源仲介といった言葉に示されているように、異なるアクター間の協働促進である。中間支援組織といった場合、第1の役割が目されることが多く、第2の役割に着目した検討は比較的行われていない。しかし、協働においてはそれを促進する仕組みがその成否の鍵となることが、しばしば指摘されている(Ansell & Gash, 2008; Bryson, Crosby, & Stone, 2006; Margerum, 2002; Vangen & Huxham, 2003)。そこで本稿では、中間支援組織の協働を促進する役割に焦点をあて、そこではいかなる機能が求められるかについて検討することを目的とする。具体的には、協働を促進する中間支援機能のモデル化を試みる。

²中間支援組織は、国によって呼び方も定義も異なる。たとえば、英国ではインフラストラクチャー組織(Infrastructure Organization, IO)、アンブレラ組織、第2階層組織(2nd tier organization)、中間支援(Intermediary organization)組織などと呼ばれる(OPM/Compass Partnership, 2004)。国内では、中間支援組織と呼ばれることが多いため、本稿ではこの名称を用いる。

2 先行研究の検討

2.1. 中間支援組織・協働ガバナンス

中間支援組織にかかる理論研究はそれほど多くなく、政府文書や実務者向けの提言等が多い。また、NPO支援や国内外の事例の提示が多い。そのため異なるアクター間の協働において中間支援組織が果たすべき役割についての検討は不足しているのが現状である。

異なるアクター間の協働に関する研究は、行政学、経営学等の様々な角度から進められてきている³。本稿では次の2つの観点から分類してみる。すなわち、(1)協働はなぜ行われるのか、(2)協働のプロセス、である。[(2)協働プロセス]については、主として協働ガバナンスの研究を中心に検討する。

まず、[(1)協働はなぜ行われるか]、について、しばしば用いられるのが、各セクターが各々の不得意分野(政府の失敗・企業の失敗・そしてNPOの失敗)を相互補完するためという見解である⁴。さらに、組織間関係論において展開した資源依存パースペクティブの応用研究がある。資源依存パースペクティブの研究は、1978年に出版された(Pfeffer & Salancik, 2003)による“The External Control of Organizations”によって発展したものである。資源依存パースペクティブによれば、外部環境に対して組織は単独では存在できず、存続に必要な資源を外部に依存する⁵。例えば行政とNPOとの関係では、NPOは行政の資金や情報という資源に依存し、行政はNPOが有するサービス提供能力や情報に依存している(Saidel, 1991)。組織間は互いに必要な資源を依存し合っているため、組織間の協働が生じるのである。

³ “The Journal of Applied Behavioral Science”誌は1991年3月に、“Public Administration Review”誌は、2006年12月に、協働に関する特集を行っている。

⁴ 例えば(小田切, 2013)。

⁵ 資源依存性は、資金提供者が組織の経営へ与えるパワーの強弱と密接な関係を持つと同時に、マネジメントの意識が、組織存続のために組織内部の資源の拡充、環境における資源獲得を重視する傾向を促すと考えられる。

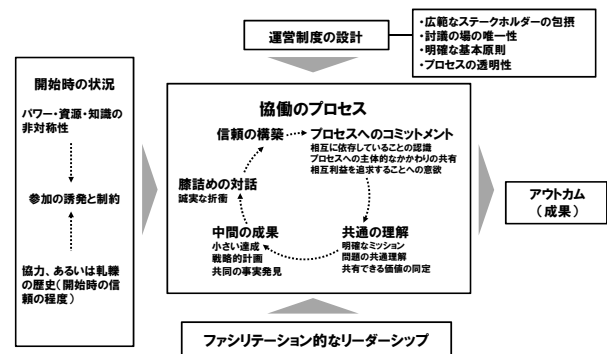
これらの分析は、各々のアクターがなぜ協働に参加するのか、すなわちアクターの参加動機を説明するために有用である。しかし、それだけでは協働を促進する機能を説明するには充分ではない。なぜなら、協働とは何らかのインプットから何らかのアウトプットを生み出す一連のプロセスであり、参加動機は特定の組織とプロセス間に働く作用のひとつに過ぎないからである。従って協働のプロセス全体を俯瞰的にとらえ、その促進機能を検討する必要がある。

協働プロセス全体を俯瞰した視点からとらえたものが、いわゆる「協働ガバナンス」(Collaborative Governance)のモデル化に関する研究である。ここでいう「協働ガバナンス」は、「それ以外の方法では達成できなかった公共の目的を遂行するために、公的機関、各種政府機関、および/またはパブリック、民間および市民の領域間の境界を越えて、建設的に人々を従事させる、公共政策にかかる意思決定と管理のプロセスと構造」(Emerson, Nabatchi, & Balogh, 2012)と定義される。協働プロセスについては、Ansell & Gash (2008), Emerson *et al.* (2012), 小島 (2011)など、いくつかのモデル化が試みられてきた。これらのうち、(Emerson *et al.*, 2012)が提示する「協働ガバナンスの統合的フレームワーク」は、本稿の目的である協働における中間支援機能を検討するには抽象度が高い。また、小島 (2011)による「協働の窓」は、協働システムの促進機能が「協働アクティビスト」に集約されており、やや対象範囲が限定的である。そこで本稿では、協働プロセスの具体性と促進機能の網羅性に優れている(Ansell & Gash, 2008)による協働ガバナンス・モデルを取り上げて検討する。

2.2. Ansell & Gash の協働ガバナンス・モデル

Ansell & Gash (2008)は、協働にかかる 137 の事例研究文献を収集し、事例に共通する変数を抽出し、変数間の関係を分析し、協働ガバナンス・モデルを提示した。分析された文献は、英文、米国の事例が主、天然資源マネジメントが主、行政が主体、であることに留意する必要がある。

協働ガバナンス・モデルは、次の 5 つの要素、すなわち、(1)開始時の状況、(2)運営制度の設計、(3)協働のプロセス、(4)ファシリテーション的なリーダーシップ、(5)アウトカム、から構成されている(図 1)。協働ガバナンス・モデルは、コンティンジェンシー・モデルを目指しており、異なる環境に応じて異なる対応が求められる点に特徴がある。



Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4) Figure 1

図 1 Ansell & Gash (2008) による協働ガバナンス・モデル

Ansell & Gash (2008)による協働ガバナンス・モデルの各項目は次のとおりである。

(1) 開始時の状況

協働の開始時には、アクター間にパワー・資源・知識の非対称性が存在する。特にパワーの非対称性は協働ガバナンスにおいてしばしば生じる問題である。能力・組織・地位・資源が強力なステークホルダーと脆弱なステークホルダーが存在する場合、強力なステークホルダーがプロセスを操作する場合があるからである。

組織間のこれまでの関係(プレ・ヒストリー)も、重要な要素である。以前に協力関係がある組織では相互の信頼は高く、過去に対立や軋轢を経験した組織間では信頼の程度は低いであろう。これまでの関係は協働を促進あるいは阻害する。過去の軋轢関係は必ずしも参加の阻害要因とはならない。なぜなら、協働に参加することで関係を

改善できると期待する場合もあるからである。

(2) 運営制度の設計

制度設計においては広範なステークホルダーの参加が求められる。すなわちプロセスはオープンであり、包摂的であるべきである。オープン性と包摂性は、プロセスとその成果に対する正当性の確保につながる。討議の場の唯一性とは、この協働プロセスが“コミュニティ内においてこの問題を討議できる唯一の場”であることを示す。このことにより、ステークホルダーの参加とコミットメントが高まると考えられる。また、明確な基本原則とプロセスの透明性は、手続きの正当性とプロセスへの信頼構築に不可欠である。

(3) 協働のプロセス

協働のプロセスにおいて、相互作用は直線ではなく循環であり、要素の反復のプロセスであると考えられる。要素は、膝詰めの対話、信頼の構築、プロセスへのコミットメント、共通の理解、中間の成果から成る。プロセスへのコミットメントとは、相互に依存していることの認識・プロセスへの主体的なかかわりの共有・相互利益を追求することへの意欲である。共通の理解においては、参加者は協働のミッション・問題・共有できる価値観などを認識し、理解する。中間の成果とは、小さい達成、戦略的計画の策定、共同の事実発見などを指す。中間成果は、参加者の相互信頼と協働へのモチベーションを高め、次の協働に向けて機運を高める。

(4) ファシリテーション的なリーダーシップ (Facilitative Leadership)

協働においてはコンセンサス形成に向けたプロセス進行、すなわちファシリテーションの機能が求められることは言うまでもない。しかし、協働ガバナンスにおけるファシリテーターの役割は複雑である。広範な参加者を同じテーブルに着席させ、協働プロセスを通じて彼らを操舵するリーダーシップが極めて重要な機能となるからである。つまり全体の合意形成に向け円滑にプロセスを進めるファシリテーションのみならず、協働を操舵するリーダーシップが求められる。

3. 協働における中間支援組織機能モデル構築

3.1. チェンジ・エージェント機能の検討

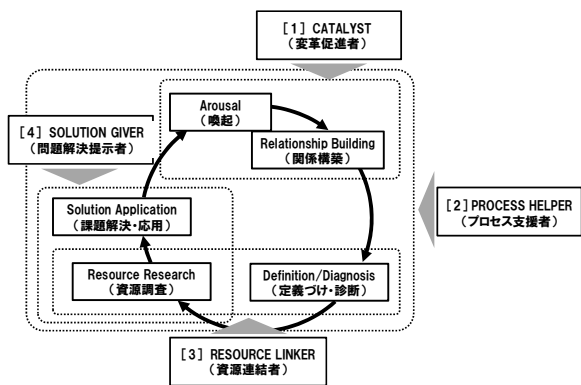
Ansell & Gash (2008)による協働ガバナンス・モデルは、前項で検討したアクターの参加動機について、開始時の状況において組み込まれている。従って協働にかかる諸相を組み込んでいると評価できる。しかし、協働における中間支援機能を検討するにあたり次の課題を有する。

モデルは、協働を促進する機能として、ファシリテーション的なリーダーシップがプロセス全般に必要とする。しかし、Ansell & Gash(2008)は、その具体的な内容を示していない。従って、その内容を精査する必要がある。

協働ガバナンスにおけるリーダーシップとは、従来のリーダーシップとは異なり、リーダーとそれ以外の参加者間のヒエラルキーが不在であることが特徴的である(Vangen & Huxham, 2003)。つまり、協働促進者である中間支援組織にとって、ヒエラルキーから生じるパワーによりリーダーシップを行使することは困難である。では、いかに協働においてリーダーシップを発揮することができるのであろうか。

この点を、本稿ではチェンジ・エージェントの概念を応用して検討してみる。チェンジ・エージェントとは、端的には「意図的に変化、あるいはイノベーションを組織にもたらそうとする人」を指す(Havelock & with Zlotolow, 1995)。チェンジ・エージェントとしてリーダーシップを発揮するためには、必ずしもヒエラルキーのトップである必要はない(Battilana & Casciaro, 2012)。このことは、ヒエラルキー不在の協働ガバナンスにおけるファシリテーション的なリーダーシップを考察する際に、チェンジ・エージェントの概念が有用な示唆を与えることを示す。

Havelock & with Zlotolow(1995)は、課題解決においてチェンジ・エージェントとなる方法について、次の4つの方法を提示している。すなわち、(1)変革促進者、(2)プロセス支援者、(3)資源連結者、(4)問題解決提示者である(図2)。

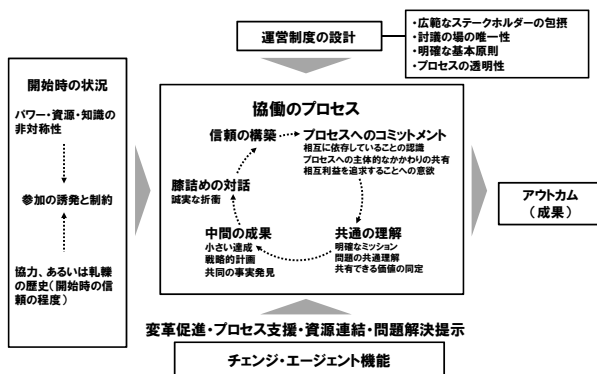


Havelock, R. G., & with Zlotolow, S. (1995).
 The Change Agent's Guide (2nd edition ed.). New Jersey:
 Education Technology Publications, Inc. p.9 Figure 6

図 2 課題解決において、チェンジ・エージェント (変革推進者)になるための 4 つの方法

このうち「プロセス支援者」は、変革プロセスのあらゆる領域におけるシステムの支援であり、合意形成に向けたファシリテーション機能と解釈できる。「変革促進者」、「問題解決提示者」、「資源連結者」はいずれもリーダーシップを発揮する際に有効な機能であると考えられる。つまり、チェンジ・エージェントとなるための4つの方法は、ファシリテーション的なリーダーシップに求められる機能に読み替えることができる。

そこで本稿では、Ansell & Gash(2008)による協働ガバナンス・モデルにチェンジ・エージェント機能を結合させた、協働における中間支援機能モデルを提示する(図 3)。



Ansell, C., & Gash, A. (2008), Havelock, R. G., & with Zlotolow, S. (1995) に基づき、筆者加筆修正

図 3 協働における中間支援機能モデル

3. 今後の研究課題

本稿は、これまであまり検討されてこなかった協働における中間支援機能を分析することを目的として、先行研究を基に、協働における中間支援機能モデルの構築を試みた。

今後は、提示したモデルの妥当性を検証する必要がある。検証にあたっては、次の 2 点を軸に行っていききたい。

第1に、当該モデルによって実際の事例が説明できるか、という点である。応用した Ansell & Gash (2008) のモデルは、主として米国、また行政の視点を中心とした事例に基づくものである。どこまで一般性があるだろうか。この点については国内の事例との適合性を検証することで一定程度可能と考える。

第2に、協働におけるチェンジ・エージェント機能の実際である。協働におけるチェンジ・エージェントとしての中間支援組織は、協働の円滑な遂行を企図すると同時に、内容に関与しプロセスする改革者である必要がある。この2面性により、中間支援組織は自身の役割を混乱することが考えられる。またステークホルダーが、中間支援組織によるプロセスの操舵を「ファシリテーターとしては逸脱行為であり正当ではない」と見なす場合も考えられる。すなわちヒエラルキー不在の状況下で、ファシリテーションとリーダーシップという2つの、ある意味相反する役割を同時にこなすことには困難が伴う可能性がある。実際の中間支援組織ではその困難をいかに克服しているのだろうか。そこでは、何らかの戦略が取られていることが推測される。実証研究を通じてこの点を明らかにしたい。

謝辞

本研究は、H25 年度川崎市環境技術産学公民連携公募型共同研究事業『環境資源の有機的連携に向けた研究～持続可能なライフスタイルの選択に向けた消費者受容性・市民性・社会基盤・影響力行使に関する総合的研究～』の一

環で行われた。助言と調査へのご協力をいただいた川崎市環境研究所の荻原朗氏、深堀孝博氏、豊田咲氏にこの場を借りて深くお礼申し上げます。

参考文献

- Anheier, H. K., & List, R. A. (2005). *A Dictionary of Civil Society, Philanthropy and the Third Sector*. London: Routledge.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18 (4), 543-571.
- Battilana, J., & Casciaro, T. (2013). The Network Secrets of Great Change Agents. *Harvard Business Review*, 91 (7-8),
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Stone, M. M. (2006). The Design and Implementation of Cross-sector Collaborations: Propositions from the Literature. *Public Administration Review*, 66, 44-55.
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22 (1), 1-29.
- Havelock, R. G., & with Zlotolow, S. (1995). *The Change Agent's Guide* (2nd edition). New Jersey: Education Technology Publications, Inc.
- Margerum, R. D. (2002). Collaborative Planning: Building Consensus and Building a Distinct Model for Practice. *Journal of Planning Education and Research*, 21, 237-253.
- OPM/Compass Partnership. (2004). *Working Towards an Infrastructure Strategy for Working with the Voluntary and Community Sector*. OPM and Compass Partnership.
- Pfeffer, J., & Salancik, G. R. (2003). *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective* ([Classic ed.]). Stanford, Calif.: Stanford Business Books.
- Saidel, J. (1991). Resource Interdependence - the Relationship between State Agencies and Nonprofit Organizations. *Public Administration Review*, 51 (6), 543-553.
- Vangen, S., & Huxham, C. (2003). Enacting Leadership for Collaborative Advantage: Dilemmas of Ideology and Pragmatism in the Activities of Partnership Managers. *British Journal of Management*, 14, S61-S76.
- 小田切 康 (2013) NPO と官民協働—被災者および避難者支援の取り組みから— 桜井政成 (編) *東日本大震災と NPO・ボランティア：市民の力はいかにして立ち現れたか* (pp. 89-106). 京都: ミネルヴァ書房。

- 小島 広光, 平本 健太 (編) (2011), *戦略的協働の本質: NPO, 政府, 企業の価値創造*. 東京: 有斐閣。
- 日本経済新聞社 (2009, NPO と行政の協働に壁 一都道府県、政令市、県庁所在都市調査. *日経グローバル*:9-21。
- 日本経済団体連合会 (2012 年) 2011 年度社会貢献活動実績調査結果。
- 中部産業活性化センター (2009) *企業側からみたNPOとの協働に関する調査研究事業 報告書*。