

# 協働における中間支援機能：神戸市と四日市市の事例を対象に The Role of Intermediary Organizations in Collaborative Governance: The cases of Kobe City and Yokkaichi City

島岡 未来子\*, 佐藤 真久\*\*

SHIMAOKA Mikiko\*, SATO Masahisa\*\*

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

[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。筆者らは、先行研究をもとに「協働における中間支援機能モデル」を提示した(佐藤, 島岡, 2014)。本稿では、モデルを用いて、実証研究を行う。その目的は次の2点, すなわち 1)モデルの有効性の検証, 2)協働においてチェンジ・エージェント機能を発揮するための組織戦略の分析, である。事例として神戸市と四日市市で活動する中間支援組織2団体を対象とする。結果として、対象事例に関してはモデルの有効性が一定程度検証された。さらに、チェンジ・エージェントとしての機能を果たすために採用されている複数の戦略を分析した。

[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

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。筆者らは、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」を統合し、「協働における中間支援機能モデル」を提示した(佐藤 & 島岡, 2014) (図1)。(以下当該モデル)。

本稿では、当該モデルを用いて、実証研究を行う。

## 2. 分析視点

実証研究にあたり、次の2つの視点から分析を行う。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。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。中間支援組織にとって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ことが推測される。そこで、その困難を克服するため実践においていかなる戦略が取られているかを分析する。

## 3. 事例の概要

事例として、認定非営利特定法人コミュニティ・サポートセンター神戸(以下「CS 神戸」と、特定非営利活動法人市民社会研究所(以下「市民社会研究所」)を対象とする。両組織は、中間支援組織として様々な協働を推進した実績を有するため、モデルの検証に有効と考えられるからである。調査では各団体へのインタビュー、神戸市役

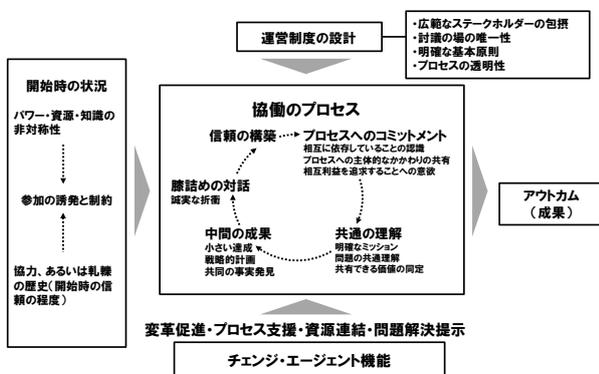


図1 協働における中間支援機能モデル(佐藤・島岡, 2014)

所、四日市市役所へのインタビューを行った<sup>1</sup>。さらに団体ホームページ等の資料を参考にした。

### 3. 1. CS神戸の概要

CS神戸は、1995年の阪神・淡路大震災を契機とするボランティアグループを母体に1996年に発足した。神戸市をベースに活動し、活動の柱は、①中間支援の取り組み、②まちづくりの取り組み、③福祉等の取り組み、である<sup>2</sup>。職員は常勤職員6名、非常勤・幹事職員19名、ボランティア・インターン約70名である<sup>3</sup>。

### 3. 2. 市民社会研究所の概要

市民社会研究所は、2004年に三重県に対して行った協働事業提案が契機となり、2005年4月1日NPO法人格を取得するに至った<sup>4</sup>。四日市市をベースに活動する団体である。団体目的は、市民セクターの強化、公共を担う市民の育成、豊かな人権感覚をもつ市民の育成<sup>5</sup>である。設立趣意書には、「行政から独立し、市民セクターの中間支援機能の一翼を担う」ことが謳われている<sup>6</sup>。

## 4. 事例団体の協働推進事業例

2 団体が各々推進/関与する協働事例を表1にまとめた。

### 4. 1. CS神戸の協働推進事業例

CS神戸の特徴は、協働の中間支援と同時に、自らがフロントライン組織となって事業に携わる両面を持つことにある。表1で示した③高齢者支援や④「NPO法人設立・運営の手引」作成は、自身が事業者として携わりながらも広範なネットワー

クを構築して協働を進めるという点で前者(中間支援)の性格が強く、①まちづくりスポット事業や②ハンズオン事業は、後者(事業主体)の性格が強い。

中間支援組織の役割が強い事業に着目すると、まず③の高齢者支援事業は、2002年より進めてきた「トータルケアシステム」の後継事業の位置づけである。トータルケアシステムは、「地域包括ケア」を目標に、地域のNPO団体と連携し情報やサービスの提供を行うシステムである<sup>7</sup>。CS神戸は、本システムを基盤としつつ、今後の介護保険制度改正を見据え、地域包括ケアを進めるための地域ネットワークの再構築を目指し行政やNPOとの勉強会や調査を行っている。今後は知見を蓄積し、関係団体間のネットワークを構築し、事業化していく予定である。

④「NPO法人設立・運営の手引」作成は、兵庫県内の中間支援組織と行政が協働で行った。兵庫県内は、民間の中間支援組織が多いことが特徴である<sup>8</sup>。そのため行政のコンペなどを巡り団体間の競争が生じる。このような競争状態は団体の関係に一定の負の影響を及ぼしてきた。この状況を改善するため、CS神戸は、手引の作成という共通目標のもとに、中間支援組織を集め、協働を牽引してきた。

### 4. 2. 市民社会研究所の協働推進事業例

市民社会研究所が行ってきた協働の中間支援活動のうち、本稿では、一般社団法人ささえあいのまち創造基金(以下「基金」)に着目する。基金は、市民社会研究所/四日市NPO協会の代表理事が、共同代表理事を務める法人である。

基金の目的は、市民の公益活動を、資金(ささえあい基金)、モノ(モノバンク)、人(人材ポケット)で支援することにある。資料「ささえあいのまち

<sup>1</sup> インタビュー実施日:CS神戸(2013年12月16日)、市民社会研究所(同12月18日)、四日市市役所(前同)

<sup>2</sup> 団体リーフレット(2013年9月1日版)

<sup>3</sup> 団体パンフレット(2013年6月版)

<sup>4</sup> 団体ホームページ「NPO法人市民社会研究所の設立の経緯」

<<http://www.geocities.jp/ssk21ww/setsuritsukeii.html>>[最終アクセス2014年1月10日]

<sup>5</sup> 団体ホームページ「市民社会研究所とは」

<<http://www.geocities.jp/ssk21ww/ssktoha.html>>[最終アクセス2014年1月10日]

<sup>6</sup> 団体ホームページ「NPO法人市民社会研究所設立趣意書」

<<http://www.geocities.jp/ssk21ww/setsuritsushushi.html>>[最終アクセス2014年1月10日]

<sup>7</sup> 団体ホームページ「事業紹介」

<<http://www.cskobe.com/business.html#group16>>[最終アクセス2014年1月10日]

<sup>8</sup> 民設民営の中間支援組織は23団体のうち22団体。多い理由として、「大震災の影響により、行政による市民センター立ちあげが活発化する以前より、民間団体の設立が活発化した」(インタビュー回答)ことがあげられる。

創造基金とは？」<sup>9</sup>によれば、基金には次の2つの特色がある。すなわち、①市(四日市市)レベルの市民基金、②市民セクターの異質な2人代表制、である。②については、共同代表を、四日市市自治会連合会長、四日市市NPO協会代表が務める。自治会とNPOの共同代表により、市民セクターが活性化することが期待されている。

基金の設立には、四日市市が仲介支援した「まちづくり協働委員会」(以下「委員会」)における継続的な議論が重要な基盤となった。四日市市役所より提供された「まちづくり協働委員会平成24年度報告書」によれば、委員会の目的は「地域社会の課題を解決し、暮らしやすいまちづくりを進めるため、市民、市民活動団体、行政が、対等な立場で新しい公共の実現に向けた取り組みを行い、市民協働を推進する」ことにある。委員会は2010年に発足し、月1回のペースで会合がもたれた。常任委員は地域団体より3名、市民活動団体より3名、行政より2名で構成された。市民社会研究所の代表理事は、市民活動団体の委員として参加した。委員会における主たる協議事項は、①地域住民と行政とのルールや枠組みのあり方、②市民協働推進のための制度のあり方等であり、2011年度には各主体の課題抽出と方向性、2012年度には行動の提案が協議された。

市民社会研究所では、委員会への参加と基金の設立を通じて次の2つの狙いがあったという。第1に、自治会を代表とする地縁組織とつながることによって、NPOの世界を拡大し、市民の中にNPOを認知、浸透させていくねらいである。第2に、自治会との連携の仕組み構築である。自治会は会長が任期制のため、持続的なかつ具体的な連携の仕組みが必要と考えられた。そこで、法人化と共同代表性が有効とされたのである。

## 5. 分析：当該モデルへのあてはめ

各団体が推進する事業の要素を、当該モデル

<sup>9</sup> 市民社会研究所代表理事松井真理子氏からの提供資料

表1 CS神戸/市民社会研究所が関与・支援する協働事業例

事業名	概要
<b>CS神戸</b>	
①まちづくりスポット事業	<ul style="list-style-type: none"> <li>・企業(流通建築リース事業会社)との協働</li> <li>・コミュニティの交流スペースの設置活用</li> <li>・将来的にはNPO法人を設立して移管予定。</li> </ul>
②ハンズオン	<ul style="list-style-type: none"> <li>・企業との協働(CSR事業)</li> <li>・就職困難者への就労体験の場提供</li> </ul>
③高齢者支援	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「トータルケアシステム」の後継事業</li> <li>・介護保険法改正をにらんだ新規事業開発に向けた準備</li> <li>・行政とNPO等との勉強会を開催</li> <li>・受益者自身が社会貢献できるしくみの提案</li> </ul>
④「NPO法人設立・運営の手引」作成	<ul style="list-style-type: none"> <li>・兵庫県内の23の中間支援組織と行政の協働</li> <li>・資金200万円は事務局が一括管理。</li> </ul>
<b>市民社会研究所</b>	
一般社団法人 ささえあいのまち創造基金	<ul style="list-style-type: none"> <li>・目的:市民の公益活動を応援(ささえあい基金、モノバンク、人材ポケット)</li> <li>・「まちづくり協働委員会」での議論の成果</li> <li>・市(四日市市)レベルの市民基金</li> <li>・異なる市民セクターからの2人代表制</li> </ul>

の要素にあてはめた。

表2で示すように、開始時の状況、運営制度設計、協働プロセスの各要素において、協働事例の要素が抽出できる。たとえば、パワー・資源・知識の非対称性では、その解消のために、CS神戸はNPO間の公平性を担保することにより、他のNPOの協働への参加を促している。市民社会研究所では、行政を介した「まちづくり協働委員会」においてNPO、地縁団体、市の3者間のギャップを埋める試みが行われてきた。

チェンジ・エージェント機能については次のようにあてはまる。

### 5. 1. 変革促進機能

CS神戸は、「NPO法人設立・運営の手引」作成を通じNPO間のネットワーク構築と協働を実現させている。加えてCS神戸の重要な特徴として、コミュニティのニーズを発掘し、フロンティアを開拓する活動の重視がある。このことはインタビューで

の「制度設定は必ず境界を生む。中間支援組織は常にフロンティアを開拓しなければならない」、「コミュニティのニーズを発掘して先に走ることが重要」といった発言に如実に示されている。ニーズの発掘は、オフィスへの相談者への聞き取り調査、研修会や勉強会の開催などを通じて行われている。

他方、市民社会研究所は、複数の団体の設立支援を行い、またその事務局機能を担うことで、変革を促進してきたといえる<sup>10</sup>。さらに、行政への政策提言に加え、それまで関係が脆弱であったNPO間やNPOと地縁組織との関係構築も、変革促進機能と位置付けられる。

### 5. 2. プロセス支援

市民社会研究所は、前項で述べた各種団体の運営事務局機能の設置と支援と事務局機能の担当を行うことで、協働のプロセス支援を行っている。

### 5. 3. 資源連結

CS神戸は、CS神戸が事務局を務めるNPO大学において、中間支援組織を対象とするマネジメント研修などを行い、組織人材の能力開発を行っている。さらに、自組織は多様な助成金を受けているが、その一方で他のNPOへの助成金の紹介事業を行い、資源を連結させている。

市民社会研究所は、行政・非営利組織(NPO・地縁団体・大学)・企業間の連携を推進し、人材、資金、モノといった資源を連結する役割を果たしている。

### 5. 4. 問題解決提示

CS神戸は、福祉分野の専門性が高い。組織は厚生労働省が主催する勉強会等に積極的に参加することで最新の知見を蓄積し、問題解決力を養っている。

市民社会研究所は、代表理事が市民活動・NPO論・市民教育を専門とする大学教員である。

このことにより、組織は問題解決方法の提示を行う専門性を擁している。

## 6. 分析：チェンジ・エージェント機能を果たすための戦略

### 6. 1. CS神戸

CS神戸は、自らの事業構成を、NPO支援に直接関する事業—まちづくりや地域福祉に関する事業—自主事業—協働事業・指定管理事業の2軸で示される4象限で整理している(図2)。これは、NPO支援などの中間支援活動と、地域福祉などのフロントライン活動を同一組織が実施していることを示す。すなわちファシリテーション機能とイシューに関するリーダーシップ機能をひとつの組織内に擁していると分析できる。

これらの機能の融合を、CS神戸は次に述べる職員能力の醸成によって行っていると考えられる。職員はまず、象限Ⅰ(自主事業かつNPO支援に直接かかる事業)において、地域ニーズの探索を行うことが求められる。次に、このニーズを満たすために、象限Ⅱ、Ⅲ、Ⅳエリアの全てで事業化を行うことが課せられる。つまり、ニーズの探索に始まり、ひとりの人材が、図2で示した全ての象限における事業を運営する能力の醸成が企図されている。

この企図は、チェンジ・エージェントの4機能に照らせば次のように解釈できる。担当者はニーズの発掘により、コミュニティの先端の問題を発掘し、変革促進の役割を果たす。次に事業化を通じて、プロセスの支援、資源連結、ニーズ把握に基づいた問題解決機能を担うことになる。つまり、CS神戸では、職員が担当する複数の事業を通じて、チェンジ・エージェントとなるための4能力を、各職員が獲得していくシステムと分析できるのである。

このシステムを稼働させるために、CS神戸は様々なマネジメントを行う。例として企画調整会議におけるスタッフ間の相互教育、BSC(バランス・スコアカード)を活用したプロジェクト評価システム、担当事業内でのボランティア活用の義務付

<sup>10</sup> 研究所が代表事務局を担う団体に、NPO法人みえNPOネットワークセンター、NPO法人四日市市NPO協会、四日市市なやぷらざ、一般財団法人ささえあいのまち創造基金がある。

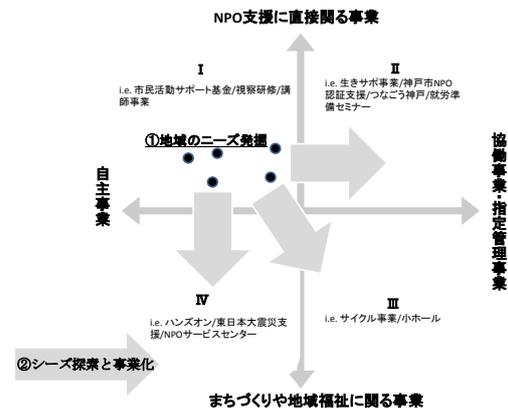
表 2 協働における中間支援機能モデルの要素抽出<sup>11</sup>

要素	詳細	事例
開始時の状況	パワー・資源・知識の非対称性	[CS 神戸]・NPO 間の公平性確保 [市民社会研究所]・「まちづくり協働委員会」における NPO, 地縁団体, 市の 3 者間のギャップを埋める試み(行政が仲介)
	参加の誘発と制約	[CS 神戸]・勉強会の開催による参加者の巻き込み [市民社会研究所]・行政・地縁団体・NPO の各主体が抱える課題解決への期待
	協力,あるいは軋轢の歴史	[CS 神戸]・行政・企業・NPO とのネットワーク・と信頼関係の構築 [市民社会研究所]・地縁組織と NPO 間のネットワークが脆弱
運営制度設計	広範なステークホルダーの包摂	[CS 神戸]・神戸市, 企業, NPO ・中間支援組織間のネットワーク・神戸市外とのネットワーク [市民社会研究所]・行政・企業・NPO・地縁団体・学生
	討議の場の唯一性	[CS 神戸]・他の中間支援組織との差別化 [市民社会研究所]・まちづくり協働委員会
	明確な基本原則	[CS 神戸]・時限設定, 課題設定 [市民社会研究所]・「ささえあい基金配分団体募集要項」における選定条件の明示
	プロセスの透明性	[市民社会研究所]・市や県の企画プロセスへの参加・アンケート結果の活用・「まちづくり協働委員会」の議論を経た基金の設立
協働プロセス	膝詰めの対話	[CS 神戸]・勉強会や研修の開催 [市民社会研究所]・まちづくり協働委員会
	信頼の構築	[CS 神戸]・上記を通じた人間関係構築 [市民社会研究所]・まちづくり協働委員会
	プロセスへのコミットメント	[市民社会研究所]・役割分担の明確化
	共通の理解	[CS 神戸]・共通の目標(「NPO 法人 設立・運営の手引」) [市民社会研究所]・「まちづくり協働委員会」での課題共有と解決方法の議論
	中間成果	[CS 神戸]・「NPO 法人設立・運営の手引」作成 [市民社会研究所]・まちづくり協働委員会の議論とりまとめ・基金

		の発足
中間支援機能	変革促進	[CS 神戸]・NPO 間のネットワーク構築と協働の実現・フロンティアの開拓 [市民社会研究所]・専門性とリーダーシップ・様々な団体の設立支援・行政への提言・NPO 間, 地縁組織との連携推進
	プロセス支援	[市民社会研究所]・事務局機能の設置と支援
	資源連結	[CS 神戸]・NPO 大学における中間支援組織が対象のマネジメント研修・多様な助成金の活用 [市民社会研究所]・行政・非営利組織・企業の連携推進・資金の探索と配分
	問題解決提示	[CS 神戸]・福祉分野への専門性 [市民社会研究所]・専門家としての提言

けがある。

以上をまとめると, CS神戸では NPO 支援などの中間支援活動と地域福祉などのフロントライン活動を同一組織内に擁し, その融合を精緻なマネジメントによる職員への教育を通じて計っている。この戦略により, 組織全体として協働を促進するファシリテーション的リーダーシップ能力を醸成していると分析できるのである。



団体ニューズレター「市民フロンティア」(2013年6月25日発行)団体インタビューをもとに筆者作成

図 2 CS 神戸の事業構成

## 6. 2. 市民社会研究所

市民社会研究所に関しては, 次の3つの戦略を抽出した。第1に, 代表者のリーダーシップ, 第2に代表者のリーダーシップを発揮するための複

<sup>11</sup> インタビュー結果に加え, 藤井(2010)を参考にした。

数の団体事務局機能、第3に第3者機関のリーダーシップの活用である。

第1の、代表者のリーダーシップとして、組織の代表理事は市民活動・NPO 論・市民教育を専門とする大学教員である。その専門性を活かして、協働のビジョンを提示し、協働におけるリーダーシップを発揮しているといえる。

第2に、協働のファシリテーションにおいては、継続的な事務局機能が極めて重要となる。市民社会研究所では、複数の団体の代表事務局機能を担っている。この事務局機能は、代表者のリーダーシップを発揮する際に極めて重要な役割を果たしていると考えられる。さらに、複数の団体事務を一つの母体が重複して運営することにより、組織資源の効率的な活用を計っていると考えられる。

第3の行政の仲介の活用として、市民社会研究所は、地縁団体との協働に向けて「まちづくり協働委員会」という行政の設定したプラットフォームを活用してきた。それまで「水と油」の関係と評されてきた地縁団体と NPO 間の関係を築くために、第3者であり、かつ介入の正当性を有する行政が設定したプラットフォームを活用したことにより、一般社団法人の設立と自治会と NPO の共同代表の実現という成果がもたらされたのである。

この状況を、当該モデルを用いて説明すれば次のとおりである。「開始時の状況」で、NPO と自治会には資源・知識の非対称性があり、軋轢の歴史があった。協働事業への参加のインセンティブは低かったと推測できる。しかし、行政の仲介を「てこ」に、信頼が構築されプロセスへのコミットメントが生じ、法人設立と共同代表制というアウトカムがもたらされたと考えられる。これは、市民社会研究所の視点からは、協働プロセスのリーダーシップの一部を第3者機関に委ねることにより、プロセス全体を円滑に回す戦略であったと分析できる。

## 7. まとめと今後の課題

本稿では、協働における中間支援機能モデ

ル(佐藤・島岡 2014)を実証研究により検証した。その結果、対象事例に関しては当該モデルで一定程度説明できることを明らかにした。

協働においてチェンジ・エージェント機能を発揮するために採用されている戦略として、同一組織内における中間支援機能と事業主体の共存、それを実現するための職員の能力醸成、代表者のリーダーシップ、代表者のリーダーシップを実現するための複数の団体事務局機能、第3者機関のリーダーシップの活用を抽出した。本稿はこれらの分析において一定の意義を有すると考えられる。

しかしながら、本稿の実証研究における発見事実は、2 組織を対象とした実証研究の結果に基づくものである。より一般性を高めるためには、さらに実証研究を重ねる必要がある。今後はより豊富なデータに基づき、協働における中間支援機能をモデルとして精緻化する必要がある。

## 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総合研究所、インタビューに応じていただいた、CS神戸、市民社会研究所、神戸市役所、四日市市役所の皆様に厚くお礼申しあげる。

## 参考文献

- 佐藤 真久・島岡 未来子(2014)「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 日本環境教育学会関東支部大会年報(in Press)。
- 藤井 敦史 (2010)「地域密着型中間支援組織の機能とその課題—CS 神戸を事例として—」原田 晃樹・藤井 敦史・松井 真理子 (編) *NPO 再構築への道: パートナーシップを支える仕組み* (pp. 83-102). 東京: 勁草書房。