中間支援に期待される役割と中間支援組織の実態

—岩手県および秋田県における中間支援の現場から—

Actual State and Role of Intermediary in Iwate Prefecture and Akita Prefecture

若 菜 千 穂*

Chiho WAKANA

1 はじめに

人口減少と高齢化が深刻化する中、行政や民間活力では解決が難しい地域課題が増え、そのような課題に対して市民が主体となった非営利活動の役割が日増しに増大している。一方で、農山村地域においては住民自治力の強化や、集落を超えた小学校区域での住民自治の再構築や地域運営組織づくりが進んでいる。これらの動きを受け、市民団体や住民自治組織を支援する中間支援組織の必要性が認識されつつある。実際、当センターは農山村地域において主に住民自治を支援する中間支援組織として活動しているが、年々支援対象が増え、役割自体も増えている。

しかし、中間支援組織を育成し、増やすことは容易ではない。その理由のひとつは、中間支援の方法や立ち位置は対象によって変化させなければならず、また、中間支援者の特性によっても支援方法は変わってくるため、ノウハウ移転が難しいためである。また、市民団体等はそもそも既存の行政セクターや民間セクターでは対応が難しい社会的課題に対応しようとしているため、常に直面する課題が新しいものであることも支援のあり方を難しくしている。特に、近年取り組みが増えている地域運営組織づくりは、住民と行政、企業、各種団体等、多くの主体の協働を構築することであり、まさに“中間”の立場での利害調整能力が求められるようになってきている。

本稿では、筆者が活動している岩手県と秋田県内の中間支援組織の活動実態をレポートし、中間支援の役割や中間支援組織の実態と課題、展望を明らかにすることで中間支援機能や組織が農山村地域の将来的な課題解決に必須となる「農村協働力」醸成の一助となることを期待する。

2 市民活動の高まりと中間支援組織の登場

中間支援組織の活躍の背景には、平成7年の阪神・淡路大震災におけるボランティア活動の高まりや、平成

10年の特定非営利活動促進法（以下、NPO法）制定がある。特に、NPO法を受けて市民活動が活発化するとともに、市民活動団体等が特定非営利活動法人（以下、NPO法人）の認証を目指す例が増えたことから、NPO法人認証の手続き等のサポートやNPO活動^{注1)}の運営に関する勉強会や研修の場づくり等の支援の必要性の高まりを受けて、中間支援組織が誕生した。

NPO法人数は、平成10年12月に法律が施行されて以降急速に増え、認証数は平成15年にピークを迎えている（図1）。岩手県と秋田県内でも全国よりやや遅れ

図1 全国のNPO法人数
資料：内閣府公式HP

図2 岩手県および秋田県のNPO法人認証数
資料：岩手県、秋田県の公式HP
注：すでに解散した法人を除く

*特定非営利活動法人いわて地域づくり支援センター Iwate Community Support Center
Keywords：1) 中間支援組織, 2) 非営利組織, 3) 地域運営組織, 4) 市民活動

て平成 17～18 年に認証件数のピークを迎え、さらに東日本大震災や NPO 法の改正(平成 24 年 4 月)などもあり、平成 24 年に 2 回目のピークを迎えている(図 2)。

中間支援組織の定義については、平成 13 年度に内閣府が行った「中間支援組織の現状と課題に関する調査」¹⁾において「多元的社会における共生と協働という目標に向かって地域社会と NPO の変化やニーズを把握し、人材、資金、情報などの資源提供者と NPO の仲立ちをしたり、また、広義の意味では各種サービスの需要と供給をコーディネートする組織」とされている(図 3)。

しかし近年、人口減少や高齢化により、中山間地域等においてこれまで自治会や集落などの地縁組織が担ってきた生活機能の低下の問題が顕在化している現状に対して、地方創生の動きも受けて従来の自治会や集落の機能を補完しつつ、市民活動団体や行政等と協働して地域の課題解決に取り組む地域運営組織の設立が進んでおり、そこでの中間支援の役割発揮も期待されるようになって

いる²⁾。つまり、中間支援組織の支援対象は、市民活動支援に住民自治支援も加わるようになり、さらに住民自治についても基礎集落や自治会等に加えて小学校区域を範囲とする新たな住民自治が加わった(図 4)。

住民自治支援における中間支援組織の役割や手法は市民活動団体を支援する場合とは異なり、地域の課題解決に向けて、行政や企業、住民自治組織等の各主体がより相互に作用しながら、協働の関係性を構築していくため、中間支援組織もステークホルダーのひとつとなる(図 5)。それ故に、さらに地域外に“中間”支援を行う組織が必要となる場合もあり、中間支援的役割はさらに多様化しつつある。

3 岩手県と秋田県の中間支援組織の設立と特徴

中間支援は当初は市民活動団体に対する NPO 法人化支援が主だったが、平成 14 年頃には NPO 法人の運営の脆弱さの問題が顕在化するようになり、運営支援に対する支援ニーズも高まった。そのため、秋田県では平成 14 年から、岩手県では平成 18 年から県が NPO をサポートするセンター(以下、市民活動センター^{注 2)})を開設し、積極的に NPO 支援を行う中で、中間支援組織自体も育成されていった。

中間支援組織数を明確に把握することは難しいが、岩手県内には、中間支援型の NPO 法人が連携して平成 19 年に中間支援ネットワークを結成し、現在 14 団体が参加している。15 団体のうち 10 団体は所在地がある市町村域を主な活動エリアとしており、さらに、そのうち 6 団体は市町村から市民活動センター等の業務委託や指定管理業務を受託している。

秋田県の中間支援組織はそれとは異なり、県が県内 3 カ所(県北、中央、県南)において既存の NPO 等に声をかけて、平成 14 年に市民活動センターを開設し、NPO の支援に係る事業や指定管理業務を委託したことから秋田県内の 3 つの中間支援組織が設立され、県内の中間支援を担っている。

このように、岩手県、秋田県とも中間支援組織の設立には県のサポートが大きく影響しているが、現在は岩手県では市町村ごとに中間支援組織が設立され、地域に密着した住民自治支援が行える市町村がある一方で、中間支援がない市町村も出てきてしまっているのに対して、秋田県では県内 3 地区の中間支援組織がそれぞれの担当地区の中間支援を網羅的に担う体制となっている。

4 中間支援組織の実態

岩手県および秋田県内の 5 つの中間支援組織を取り上げ、活動の実態を整理する(表 1)。

(1) いわて NPO フォーラム 21(平成 13 年 9 月認証)

フォーラム 21 は、岩手県内における NPO(民間非

図3 市民活動支援における中間支援組織の役割
資料：内閣府資料¹⁾を加筆

図4 中間支援組織の支援対象

図5 住民自治支援における中間支援組織の役割
資料：有識者会議資料³⁾を加筆

営利組織）活動を多面的に支援するとともに NPO 相互のネットワーク化を促進し、NPO と行政との連携及び NPO と企業との連携を促進することを目的として設立された。設立の契機は、平成 12 年頃から県内の大学教授を中心に市民活動団体やコンサルタント会社、行政職員等の有志が集まり、NPO に関する自主的な勉強会を開催していたのが始まりである。平成 12 年度には岩手県からの調査業務を受託し、NPO の実態調査や県外団体への視察のほか、県内 4 か所において NPO に関するフォーラムを開催し、NPO に関する理解の促進と資質向上に努め、「岩手県における NPO 支援センターのあり方についての提言」をまとめている。この提言を受けて岩手県が市民活動センター（NPO 活動交流センター）を設置し、現在は、フォーラム 21 がセンターの管理業務を受託し、NPO やボランティアに関する相談やセミナーの開催や、無料施設の貸出などを行っている。

写真 NPO 活動交流センターの様子

(2) レスパイトハウス・ハンズ（平成 13 年 1 月認証）

平成 11 年から任意団体として障がい者支援活動を行っていたが、市内に NPO が増えてきたため、平成 15 年に市民活動団体の連携組織として「いちのせき市民活動促進会議インアーチ」を設立し、NPO 情報交流会や災害時の市民活動ネットワークの構築、市内の市民活動団体や NPO が一堂に集う「いちのせき市民フェスタ」の開催等の中間支援を行ってきた。さらに、平成 17 年度からは市民活動センター（いちのせき市民活動センター）の運営を行い、市民活動をサポートするほか、平成 20 年頃から行政と住民の協働の推進や市内の 34 の地域運営組織の立上げや運営支援に行政と連携しながら取り組んでいる。

(3) いわて NPO-NET サポート（平成 12 年 6 月認証）

NET サポートは、「地域の中間支援組織として、幅広く地域や分野を越えた NPO の活動基盤強化及び企業や行政のパートナーシップの形成を促進することによって、NPO 活動の発展をめざし、もって市民社会の発展に寄与する」ことを目的として設立され、市民活動団体支援と市内 16 の地域運営組織の活動支援、北上市への政策提言等を行っている。平成 19 年からは市民活動センター（市民活動情報センター）の委託事業も受託している。

他の中間支援組織は、市民活動センター業務を受託して常勤職員を安定的に確保しているが、NET サポートは敢えて常勤職員を置かず、他の NPO 法人や他業種と兼業することで、稼げる NPO を目指している点が特徴的である。

(4) いわて地域づくり支援センター（平成 17 年 9 月認証）

支援センターは、岩手大学教授が立ち上げた中間支援組織で、当初は基礎集落や自治会を対象とした住民自治支援を行っていたが、最近は地域運営組織の立上げ支援を行っている。大学発祥という特性から市町村行政の協働の構築における役割が特に大きい。特定の市町村域を持たず、広く県内市町村で活動し、市町村内に中間支援組織の立上げにも取り組んでいる。

(5) あきたパートナーシップ（平成 14 年 5 月認証）

あきたパートナーシップは、「市民の声が生かされる社会システム市民活動を促進」することを目的として設立され、県の受託事業としてボランティアや NPO 活動に関する情報発信事業、平成 15 年度からは NPO 活動の相談業務、平成 18 年度からは生涯学習や市民活動の拠点施設の指定管理も受託している。平成 21 年には、秋田県内の NPO、企業、行政で話し合いを重ねて市民ファンドを立ち上げ、市民活動支援に取り組んでいる。岩手県内の中間支援組織と比べて市民活動支援の活動が中心で、住民自治支援はその一環として行われている。

表 1 ヒアリング対象の中間支援組織の概要

名称	設立年 (承認申請)	職員	年間事業収益 (人件費率)	主な役割（業務） ^{注2)}					
				市民団体 支援	住民自治 支援	中間支援 組織育成	施設管理 (指定管理)	行政協働 事業	その他
フォーラム 21	平成 13 年 7 月	常勤 7 名 パート 5 名	33 百万円 (65%)	◎	○		◎	○	
レスパイトハウス・ ハンズ ^{注2)}	平成 12 年 11 月	常勤 7 名	30 百万円 (62%)	◎	◎	○		○	
いわて NPO - NET サポート	平成 12 年 4 月	兼務 6 名 パート 3 名	18 百万円 (31%)	◎	◎	○		○	市民活動基金 運営支援
いわて地域づくり 支援センター	平成 17 年 6 月	兼務 1 名 常勤 3 名	43 百万円 (41%)		◎	◎		○	
あきたパートナ- シップ	平成 14 年 5 月	常勤 14 名	82 百万円 (51%)	◎			◎	○	市民ファンド 運営支援

注：1）レスパイトハウス・ハンズについては「いちのせき市民活動センター」事業費のみ計上。 注：2）「◎」は主たる活動

5 中間支援の課題と展望

中間支援組織へのヒアリング結果を踏まえ、中間支援活動や組織を巡る課題と解決の方向性を整理する。

(1) NPO の成熟と市民団体支援方法の変化

NPO 法制定からおおよそ 20 年が経ち、NPO にも変化が見られるようになってきている。当初は余暇活動や定年後の社会貢献活動が主だったが、最近は NPO を仕事とするビジネス的な意識をもった若い人も増えてきている。そのため、新規設立件数も減る中で、設立や運営に関する相談件数は減っており、支援ニーズとしては組織立ち上げや、運営相談より他の NPO や企業とつなげる活動が中心になっている。そのようなニーズに対して、あきたパートナーシップが行う市民ファンドは、NPO 同士や企業と NPO をつなげるよい手法となっている。

(2) 住民自治支援と市町村との連携

住民自治支援は、市民団体支援と異なり、必ずしも課題意識や当事者意識を持った人が相手ではないことから、意識の醸成から組織づくり、組織運営まで幅広い伴走的な支援が求められる。住民自治支援は市町村行政との協働が基礎となるため、市町村行政の覚悟と変革も必要となる。そのため、中間支援組織は市町村行政に対しても職員研修等の人材育成サポートが必要となると同時に、政策提言能力が求められるようになってきている。

(3) 事業性の限界 ～悪循環を好循環へ～

中間支援組織も他の NPO と同様に資金的な課題はある。支援先である NPO や住民自治組織から相当の対価を受け取ることができないため、そもそも事業構造的な問題といえる。そのため、県や市町村からの市民活動センターの受託事業は安定的な収入となるが、受託事業費が中間支援活動に対するニーズの高まりやスキルの向上に合わせて上がっていくという好循環がなければ、優秀な人ほど辞め、中間支援の質が下がり、中間支援の適切な評価につながらず事業費も下がるという悪循環に陥ることになる。また、市民活動センターの事業委託に建物の指定管理も加わると、貸館業務の負担が大きくなり、結果として中間支援活動にかけられる人的費用が圧迫される結果につながってしまう。

このような状況に対し、NET サポートは、敢えて専属の職員を雇用せず、兼業を前提とした出来高制をとっている。NET サポートは、中間支援の役割は、既存のセクターでは解決できない課題への解決が使命と考えており、そもそも事業が安定的ではないことに対応させることで、常に新しいことにチャレンジできる体制をとっている。この方法の場合、課題解決に必要なスキルを持った人材がその都度チームを組むことで、課題解決能力

も向上するというメリットもある。

(4) 中間支援人材の育成 ～事業フレームの構築～

中間支援に期待されることは既存のセクターでは解決できない新しい課題への対応であり、さらに支援相手に合わせた柔軟なサポートスキルが求められるため、人材の育成は容易ではない。これに対して、いちのせき市民活動センターは、細かな業務フレームをつくり、主副担当割り当てをするとともに、定期的に開催する職員会議をワークショップ形式で行っている。仕事納め日に WS をして新年度の事業計画を立て、仕事初め日に WS をして一年の目標を立てるなどの工夫により、職員の意識とスキルの向上につなげている。

6 おわりに ～中間支援の未来と仲間～

中間支援は、人口縮小時代において既存のセクターではできないことが増えてくる中で、今後もさらに必要性が高まると考える。常に新しい課題認識と解決スキルの適応力が求められるが、経験を重ねる中でスキルやノウハウは着実に組織に蓄積している。岩手では、中間支援組織が声を掛け合って同じ現場に入るなど協力し合っている。支援先との相性や課題の高度化にも適応するために、中間支援組織同士のネットワークや連携は高まる社会的使命に応えるためにも非常に有効であると実感する日々である。

注

注 1) NPO (Nonprofit Organization) とは、市民が主体となって営利を目的としない社会貢献活動等を行う組織（非営利組織）を指す。市民活動団体と同義とされるが、市民活動団体は、市民が公益的な目的をもって自主的に活動している団体と定義すると、非営利組織は営利は目的としないが、営利を得てはいけないということではなく、得られた営利を分配せず、組織の社会貢献活動等の目的に使用する組織という意味が付与されている分、よりビジネス的な組織運営の要素を備えているといえる。

注 2) 都道府県や市町村が市民活動を支援する拠点として設置し、運営は中間支援を行う NPO 法人等に委託している場合が多く、情報提供や市民活動に関する相談や講座等の開設を行っている。名称は様々だが、ここでは市民活動センターと称することとする。

参考文献・引用文献

- 1) 内閣府国民生活局市民活動促進課 (2002) : 中間支援組織の現状と課題に関する調査報告書。
- 2) 総務省地域力想像グループ地域振興室 (2017) : 地域雲師組織の形成および持続的な運営に関する調査研究事業報告書。
- 3) 地域の課題解決のための地域運営組織に関する有識者会議 (2016) : 地域の課題解決を目指す地域運営組織—その量的拡大と質的向上に向けて—最終報告。

Keywords: 1) intermediary, 2) Nonprofit Organization, 3) Regional management organization, 4) Citizen Activity