

# 中間組織に対する行政の支援のあり方について

(意見具申)

平成18年9月

横浜市市民活動推進委員会

はじめに	1
1 横浜の中間組織のこれまでとこれから	2
2 この意見具申において対象とする中間組織	4
3 横浜の中間組織の現状と課題	5
(1) 機能別に見た現状と課題	
ア. 情報提供・相談機能	
イ. ネットワーク機能、コーディネート機能	
ウ. 資金面の支援機能	
エ. 政策提案機能	
(2) 中間組織の運営面から見た現状と課題	
ア. 人材育成、人材確保	
イ. 資金の確保	
ウ. 活動の環境	
エ. 中間組織としての認知度	
(3) 活動分野、活動範囲についての現状と課題	
ア. 活動分野	
イ. 活動範囲	
4 中間組織に対する行政の支援のあり方について	9
(1) 中間組織の各機能に対する支援	
ア. 情報提供・相談機能	
イ. ネットワーク機能、コーディネート機能	
ウ. 資金面の支援機能	
エ. 政策提案機能	
(2) 中間組織の運営のための支援	
ア. 人材育成、人材確保	
イ. 資金の確保	
ウ. 活動の環境	
エ. 中間組織としての認知度の向上	
(3) 中間組織の活動範囲についての支援	

【資料】

- ・横浜市市民活動推進委員会委員名簿
- ・横浜市市民活動推進委員会での検討経過
- ・中間組織等へのヒアリングについて
- ・2004年2月横浜市市民活動推進委員会「横浜市における今後の協働のあり方について」  
(意見具申) 抜粋「6. 横浜型の中間組織に向けて」

## はじめに

本委員会ではこれまで、第1期（平成12年8月～平成14年8月）において「横浜市における市民活動に対する助成のあり方」について市長からの諮問に対して答申し、第2期（平成14年10月～平成16年9月）においては「横浜市における今後の協働のあり方について」意見具申を行ってまいりました。

第3期の委員会では、市民活動の成長や協働による公共づくりのために、重要な役割が期待されている中間組織について着目し、「中間組織に対する行政の支援のあり方」について意見をとりまとめましたので、ここに具申いたします。

平成16年7月に横浜市が発表した「協働推進の基本指針」では、「中間組織とは、市民活動団体と行政との間にあって、一方で市民活動団体に対して、市民活動相互の連携や情報交換、情報や技術・技能、ノウハウの提供などの機能を持ち、他方で行政に対しては、市民活動全体の立場を踏まえて政策提言を行うものとして一般に定義付けられている」とされています。

横浜には、中間組織としての役割を果たす団体がいくつか見られます。しかし、市内全域、区レベル、地域レベルまで、その機能が十分発揮されているという状況には至っていません。中間組織を社会全体で理解し、支援していくことが、市民活動全体の支援や環境整備になります。横浜の中間組織がさらに活発になり、区レベル、地域レベルに至るまでその機能が充実されるために、この意見具申が活かされれば幸いです。

平成18年9月

横浜市市民活動推進委員会  
委員長 吉村 恭二

## 1 横浜の中間組織のこれまでとこれから

- 横浜は、安政6（1859）年の開港以来、世界に開かれた都市として発展してきたとともに、国内の多くの都市から多様な文化が流入してきた歴史を持っています。横浜のこのような風土が、柔軟性・独創性・先駆性といった特性を持つボランティア活動・市民活動を育てていく土壌となって、多様で豊富な人材が集まり、活発な市民活動が展開されています。
- 戦後の高度成長期、横浜は急速に人口が増加し、行政は都市基盤整備に追われる一方、市民は自らの生活課題や身近な地域課題の解決のために自主的に取り組んできました。限られた資源を活かしながら、決して行政主導ではなく、行政と市民活動が時には対立し、時には手を携え、豊かな市民生活を目指してきた年月の積み重ねが、この街にはあります。こうした歩みの中で、横浜らしい、市民と行政との信頼関係が醸成されてきました。
- 高度経済成長が終わり、「成熟社会」と言われる中で、横浜の地域社会は、市民が自ら作り出した活動を市民自身が支えていくという新しい段階を迎えました。そこで、中間組織の存在と、それが果たす役割が大きな注目を浴びるようになったのです。先駆的な事例として、様々な悩みを抱える市民活動団体を支える「アリスセンター（NPO法人まちづくり情報センターかながわ）」や行政職員も積極的に参加して水辺環境に関わる活動を総合的に推進する「よこはま川を考える会」などが、1980年代から活動を始めました。
- 平成18年6月に策定された「横浜市基本構想（長期ビジョン）」では、市民と行政それぞれがその役割と責任を認識し、協力して都市の魅力や活力をつくとともに、安心して生き生きと暮らせる社会の実現を目指しています。

市民や行政が単独で対応することが難しい新たな課題に対して、市民自らが豊かな市民力を最大限発揮し、互いに助け合いながら主体的に取り組むとともに、市民と行政が互いを理解し、尊重しながら協働して柔軟かつ多様な取組を行うことが望まれます。

市民主体の取組や協働による取組が活発に行われるには、中間組織の存在は重要です。中間組織は、一方で市民活動団体に対して、相互の連携や情報交換、情報や技術・技能、ノウハウの提供などの機能を持ち、他方で行政に対しては、市民活動全体の立場を踏まえて政策提言を行うものです。
- 福祉分野において法的に設置が定められている社会福祉協議会や、様々な分野で市民活動の連携の中心となるようなNPOが時代の流れの中で生まれてきており、現在、中間組織やその萌芽となる組織が多様な形で存在しています。また、横浜市が事業として実施している市及び区の市民活動支援センターは、その一つとして市民活動に対する総合的な支援を行っています。将来的には、様々な支援の機能を持つ中間組織が市内に多数存在し、民間による市民活動への支援が充実されることが理想です。自立した民間主導型の中間組織が多様な形で増え、市民主体の活動を活性化させ、また、行政と市民社会との媒介役を務めることで、協働による地域課題の解決の推進役となっていくことを期待しています。
- 市民活動の内容の質的な向上や地域の活性化を図るために、大学の知的資源や企業の社会貢献活動と、市民活動団体との交流を進め、ゆるやかな連合体（コンソーシアム）を形成し、市民活動を支援するという方向も考えられます。これもひとつの中間組織の形であり、こう

してできた連合体が基金等を立ち上げ、企業や支援団体の助成金等を集約し、市民活動団体に分配する機能を持つようになれば、地域社会が市民活動団体を支える仕組みをつくることにつながるのではないのでしょうか。

- 当面の課題としては、市内にすでに多様な形で存在する中間組織の連携を図り、その機能を十分に発揮してもらうようソフト・ハード両面にわたって支援していくことが必要でしょう。ここでは、多様な中間組織が相互に連携し、全体として、横浜の市民力発揮に向けて、役割を果たしてもらうための支援策を検討しました。

## 2 この意見具申において対象とする中間組織

- 本委員会が平成16年2月に行った「横浜市における今後の協働のあり方について」の意見具申の中では、横浜の市民活動の実態から、中間組織の機能として、ネットワーク、コーディネート、政策提案、資金面の支援の四つをあげました。しかし、これらの機能を全て兼ね備えた組織というと、限定された分野の公的な機関として社会福祉協議会のような例はありますが、民間主導型の中間組織においては見いだしにくい状況です。また、「中間組織」という言葉が普及されていないため、中間組織としての機能を持ちながらも、自らを「中間組織」として意識せずに活動している組織もあります。
- 中間組織の四つの機能を全て備えていなくても、実際の支援の場面では、自らの活動には無い支援機能が必要な場合は、それを持っている他の団体と連携をとりながら、市民活動をサポートしているという現状があります。
- 「YPCネット（横浜にプレイパークを創ろうネットワーク）」や「NPO法人びーのびーの」、「横浜ボランティアガイド協議会」のように、テーマ型の市民活動団体が、それぞれの事業を行う中で同じテーマの活動団体との連携を広げる例があります。ネットワークの結節点として、当該の分野の活動全体を活性化させる中間組織としての機能を発揮する、同様のケースが今後とも増えていくでしょう。
- この意見具申においては、中間組織の機能として挙げた四つの機能に、中間組織の基本的な機能である情報提供・相談機能を加え、そのいずれか一つの機能を備えているものを中間組織として議論の対象とし、機能それぞれについて支援策を検討しました。さらに、中間組織の運営面についての支援策や区、地域レベルなど特定地域の市民活動を支援している地域型の中間組織への支援策について検討を加えました。
- また、この意見具申では、行政からの支援策のあり方を中心的に取り上げますが、地域の様々な市民活動が中間組織を育てていくという面も大変重要です。そこで、行政と中間組織の関係だけに絞り込むのではなく、幅広く市民活動全般を視野に入れた検討となるよう留意しました。

### 3 横浜の中間組織の現状と課題

#### (1) 機能別に見た現状と課題

##### ア. 情報提供・相談機能

- 中間組織の機能の第一として、市民活動に関する情報やスキル・ノウハウの提供など情報提供機能があります。最近では市民活動が多様に広がり、求められる情報も個別化・専門化しているため、あらゆる分野の情報をすべて網羅し、提供している団体は現在のところ見当たりません。それぞれが持っている情報を必要に応じて提供しているのが現状です。
- 相談機能としては、団体の設立支援や、自立のための資金確保、税制などの運営課題へのアドバイス、マネジメントに関する支援、人材バンク等による専門家の紹介、他団体とのつなぎ役などの機能を果たしている状況があります。
- 例えば、「ボラげん（NPO法人かながわボランティア市民活動を元気にする会）」が、補助金等の申請書類の作成についての相談に応じているように、企業・財団や行政などが行っている補助金・助成金、ファンドや融資等の制度についての情報を集約しての提供機能や、NPO法人の設立や補助金等の申請にあたっての手続きのような市民活動団体が苦手とする事務に関するアドバイス等の専門的な相談機能を、中間組織が果たすことが期待されます。

##### イ. ネットワーク機能、コーディネート機能

- 市民活動団体相互の情報交換や交流の拠点・機会を提供するなどのネットワーク機能、さらに課題解決への支援のためにネットワークを活かして、市民活動団体と他の主体や行政とのつなぎ役となるコーディネート機能があります。
- 多くの市民活動団体が団体間でのネットワークを作り、情報交換などの活動を行っています。その中心となって活動している中間組織もありますが、ネットワークによっては特定の団体間に限定され、広がりが見られないものがあります。
- 両方の機能に共通する課題として、市民活動団体同士だけでなく、自治会・町内会などの地域組織、知的資源を持つ大学や社会貢献活動に力を入れている企業などをつなぎを持ち、様々な主体の長所を活かしてコーディネートすることが求められます。
- 広く市民活動団体と他の主体や行政とを結びつけることによって、幅広い市民とのつながりを作っていくことが求められています。特に今後は学生等の青少年層や団塊世代等の熟年層を対象に、市民活動への参加を促していくことが必要です。また、行政とも結びつくことで、広報面での協力や市民からの信頼を得ることができるというメリットがあります。

##### ウ. 資金面の支援機能

- 日本に比べ、アメリカでは、NPOへの資金提供を行う中間組織が数多くあります。日本においては社会福祉協議会など法律で位置づけられている公的な機関や企業・財団

などが市民活動団体に対しての助成を行っているものの、横浜市においては民間主導の中間組織が資金面の支援機能を果たすことはあまり例がないのが実情です。

(ただし、企業・財団などが助成を行うにあたり、団体の審査等を中間組織が行っているというような例はあります。)

- 直接、中間組織が資金支援を行わなくても、企業・財団や行政などが行っている補助金・助成金、ファンドや融資等の制度について、中間組織が情報を集約して提供することや、申請書類の作成について相談に応じることにより、市民活動団体の資金確保を支援することができます。
- 現在横浜市では、「市民活動推進基金（よこはま夢ファンド）」を設置し、寄附金を活用した市民活動団体への支援を行っています。税法上の優遇措置があるため、市民や企業からの寄附が得られやすい制度になっています。この制度により、登録した市民活動団体が資金面の支援を得て活性化するとともに、寄附文化の醸成が進み、今後、民間によるファンドの活性化と多様な展開につながることを期待されます。
- 近年、行政の補助金・助成金は公募による提案型が導入されるケースが現れ、その審査にあたっては、市民委員が入ることによって、透明性が高まり、市民活動を活発にするために有効に資金支援を行っていく方策が議論されています。
- 資金面の支援機能を持つことは、中間組織の情報提供機能やコーディネート機能を高めるためにも望ましいことです。

## エ. 政策提案機能

- 政策提案は、社会的課題について市民活動の立場から、行政を含む公共的な社会全般に対して、直接的に発言していく機能であり、中間組織の存在をアピールする点からも、意義のある機能です。
- 地域の社会的課題を解決するにあたって、市民活動団体は日頃の活動の中で市民生活の様々な課題に気づき、それを共有化して、市民活動ならではの解決策を提案していく可能性があります。こうした可能性を伸ばし、課題解決に向けて十分に力を発揮していくため、中間組織には、行政や市民、市民活動団体に対して、問題提起を行うなど、行政と市民がともに考えることのできる場づくりや解決策のとりまとめ・提案が期待されています。しかし現在、実際にこのような実績がある団体は少数にとどまっています。
- 調査・研究機能は、政策提案を行うためのベースとなるものです。中間組織は大学や企業との交流を進めるなど、知的資源を有効に活用し、調査・研究機能を強化していく必要があります。

## (2) 中間組織の運営面から見た現状と課題

### ア. 人材育成、人材確保

- 中間組織に限らず多くの市民活動団体に共通していますが、人材の確保が難しいという課題があります。中間組織としての活動には、市民活動に関する幅広い情報や課題を



把握・分析する力を持った人材が必要であり、人材の確保に加えその育成が課題となっています。

- 現状では、優れた人材は活動の経験の積み重ねの中から育成されることが多く、人材の確保、育成が進むかどうかは現場で人材を発見する眼力の有無に左右されます。
- 専門性を持った優れた人材を確保することには、資金面の問題が大きく、市内の中間組織で活動する人の中には、十分な収入が得られないかもしれないというリスクを冒してまで参加する例があり、そうした人の努力により中間支援という市民活動の新たな分野が切り拓かれています。
- 組織運営の経験が豊富な団塊世代は、中間組織を運営するにあたり貴重な人材です。今後はこれらの世代の人々に対し、市民活動への関心を喚起し、参加者を増やすことが求められています。

#### イ. 資金の確保

- 運営面での一番大きな課題は活動資金の確保です。多くの市民活動団体が、小さな予算規模の中で活動しており、課題を抱えています。
- 特に中間組織はサービスの対象が市民活動団体であるため、事業収入が少なく、自主財源の確保が難しくなっています。そうした中で、現在活動している中間組織の中には、市民活動のための講座の開催や、活動団体からの相談に応じることで事業収入を得ている団体もあります。
- 場合によっては行政や企業・財団などから助成金・補助金という形で資金提供を受けることもありますが、基本的には事業に対しての助成であり、事務局経費（人件費・家賃・機器類等）を補うには不足という状況があります。

#### ウ. 活動の環境

- 中間組織が多様な市民活動団体が集える拠点を持つことにより、ネットワーク機能の効果的な発揮が期待されます。市民や活動者が自由に出入りし、使えるような開かれた場が地域の中にあり、それを中間組織が運営することで、NPOなどの市民活動と自治会・町内会などの地域活動をつなぎやすくすることができるでしょう。

#### エ. 中間組織としての認知度

- 中間組織の機能が強化されても、その存在や役割が市民や行政に知られていなければ、十分にその機能を発揮することはできません。「中間組織」の機能、役割については近年注目されてきたものであり、「中間組織」という言葉自体、まだまだ市民や行政に普及していません。
- 中間組織として実際に活動している団体であっても、「中間組織」と名乗っても外部には意味が通じない、あるいは中間組織としての活動が周囲には理解されにくいために有効にその機能が果たせないという状況があります。

### (3) 活動分野、活動範囲についての現状と課題

#### ア. 活動分野

- 現在はテーマ型の中間組織が多く、それぞれ特定の活動分野の中で中間組織としての機能を果たしています。
- 特に福祉分野では、地域ケアプラザが各地域に設置され、地域における活動拠点としての役割を果たしているほか、様々な主体が活発に活動を行えるように法律や制度が整備されつつあり、その中で行政と市民活動、企業などが連携して課題解決を進める環境づくりが進んでいます。福祉分野を先行事例として、今後他の分野でも様々な主体が連携した活動の仕組みづくりが進むことが望まれます。

#### イ. 活動範囲

- 社会福祉協議会が、市社協・区社協・地区社協と、地域レベルまで重層的な活動を展開しているように、市レベルの中間組織であっても、区レベル・地域レベルへ展開し、身近な存在となることが望まれます。
- 現在横浜市では各区の取組によって市民活動支援センター事業の区への展開を進めています。区の市民活動支援センターは、地域における市民活動の入口としての役割を担うために、今後もさらに展開を進める必要があります。
- 地域によっては、えだきんパーク（都筑区）や港南台タウンカフェ（港南区）など、地域レベルの開かれた市民活動拠点や、ふらっとステーション・ドリーム（戸塚区）や自治会・町内会館等を利用した地域サロン（瀬谷区）のような住民の「顔の見える関係」に根ざした身近な地域の拠点が、市民主導で生まれています。こうした市民主導の拠点は、中間支援機能が生まれ、育っていく苗床となるもので、今後このような拠点がますます増えることを期待しています。

## 4 中間組織に対する行政の支援のあり方について

### (1) 中間組織の各機能に対する支援

#### ア. 情報提供・相談機能

- 現在、横浜市では、いくつもの区局が市民活動への様々な支援事業や協働事業を展開しています。中間組織の情報提供や相談機能を強化するためには、市民活動団体が先駆的な事業を展開させる場合に活用できる制度や支援策などの情報を、行政が的確に提供する必要があります。そのために、現在横浜市が事業として実施している市及び区の市民活動支援センターに、行政が行っているこれらの様々な事業の情報が集約され、中間組織を含む市民活動団体に提供されることが必要です。それとともに中間組織としての機能を担う市民活動団体の有する情報についても市民活動支援センターに集約されるような双方向の情報の流通が生まれることが望ましいでしょう。また、これらの情報を一元化し、データベースとして充実したシステムができるとよいでしょう。
- また、市民活動支援センターで扱っている、人材情報データベースや市民活動団体情報、市民活動支援の情報等のデータベースを充実させ、中間組織が活用できるしくみづくりを期待します。
- 中間組織が市民活動団体の相談を受け、行政の窓口を紹介する事例も多いため、事業を所管する行政の各部署は、中間組織が市民活動団体の求めに応じて迅速かつ的確に対応できるよう、地域支援、市民活動支援の視点から、関係する中間組織との情報交換等の連携に常日頃から努めるとともに、中間組織が窓口等について不案内である場合には速やかに情報を提供できる体制作りを進めることを期待します。

#### イ. ネットワーク機能、コーディネート機能

- 市民活動団体同士や、大学、企業との交流、ネットワークづくりなどの機会の提供を、中間組織だけでなく行政との協働によって行うと、広報力や信頼性が高まるため、参加者を増やすことができます。
- 市民活動支援センターが中心となってそれぞれの中間組織が持っている特徴を把握し、それぞれの長所を活かせるように中間組織とのネットワーク、連携を強化していくことで、中間組織と市民活動団体とを結びつけ、ネットワークづくりを進めることができます。
- これらの取組を行政との協働で進めることによって、中間組織の認知度が高まるとともに、中間組織にノウハウやネットワークが蓄積され、コーディネート力が養成されることが期待できます。

#### ウ. 資金面の支援機能

- 当面は、中間組織が行う資金支援情報の提供、助言などの機能を強化する支援策が必要です。現在横浜市が行っている、市民活動団体へ事務所経費を一部助成する横浜市市民活動推進助成金や横浜市市民活動推進基金（よこはま夢ファンド）などの資金支援の情報、コミュニティビジネス事業者や民間企業、NPO活動や中小企業の支援機関、金

融機関や行政機関がネットワークし、主体的に課題を解決する組織である横浜市コミュニティビジネス推進協議会（地域ビズよこはま）のような資金支援の可能性のあるネットワークの情報等を提供することによって、中間組織に資金支援情報が蓄積されます。

- 行政が、資金力のある団体、企業に中間組織について情報提供したり、中間組織との交流の機会を中間組織との協働で設けると、企業等が安心して参加でき、中間組織のネットワークが広がり、資金支援のための情報を得ることができます。

## エ. 政策提案機能

- 行政は、情報の公開の促進や、中間組織などの市民活動団体からの政策提案を受け止め、ともに考えることのできる職員の育成など、市民活動・地域活動と手を携えて政策を形成する土壌を作っていく必要があります。
- 中間組織の側も、政策形成に関わることが政策への市民参加の一つの手法であることを自らアピールし、市民の意識を変えていく必要があります。
- 行政が民間団体との協働で政策研究を行い、それに基づいた提言を受ける、「政策の創造と協働のための横浜会議」のように、政策に関する提案制度を設け、中間組織等からの政策提案を受けて中間組織と行政との協働で実施するなどの機会があると、行政と中間組織がともに政策を考える契機となります。

## (2) 中間組織の運営のための支援

### ア. 人材育成、人材確保

- 中間組織を運営する人材の育成のためには、人材が豊富な企業や大学との人材交流は有効な手段です。人材交流が円滑に進むよう、大学や企業と中間組織との間を行政が仲介し、交流の機会を設けるなど、つなぎ役を担うことで広報力や信頼性が高まるため、参加者を増やすことができます。
- 市民活動支援のための相談事業等を行政と中間組織との協働で行うことによって、中間組織としては、人件費を含めた事業費を確保できるため、中間組織に人材を確保しやすくなり、事業を実施することで人材の育成もできます。

### イ. 資金の確保

- 資金確保についての行政の支援のあり方は、中間組織に特化されるものでなく、一般の市民活動団体に対する支援のあり方と異なるものではありません。  
(横浜市が事業として実施している市及び区の市民活動支援センターや、社会福祉協議会のように法律で位置づけられている団体については、資金についてすでに配慮されているため、この項では対象としません。)
- 市民活動団体の自立性や継続性を保つためには、まずは、自主財源の確保が重要です。市民活動団体の自主財源を確保するための行政の支援としては、市民活動や中間組織の果たす役割や、横浜市市民活動推進基金（よこはま夢ファンド）などの財政支援によって、活動が活性化している様子を広くPRして、市民や企業の寄附文化の醸成を進める

ことが重要です。

- 行政が委託や補助の形で協働事業を行うことは、委託料や補助金は一般に大きな金額ではないのが現状ですが、市民活動団体の収入になります。協働事業を行う場合、積算の際、企業に委託する場合に準じ、人件費や一般管理費の計上の仕方を工夫するなど、事業の直接経費だけでなく、事業を行うために必要な事務経費の考慮について検討すべきです。
- 市民活動団体への支援事業を中間組織と行政との協働により実施することは、中間組織自身の認知度や信頼性を高めることになり、事業収入や会費・寄附収入など、自主財源の確保がしやすくなります。
- 市民活動団体の成長段階に合わせた資金支援も検討すべきです。事業収入が少ない中間組織が、活動をさらに広げる場合など、活動の段階にあわせた支援策があると中間組織の育成に資すると考えます。

#### ウ. 活動の環境

- 中間組織が様々な市民活動団体が集うことができる拠点を持ち、ネットワークやコーディネート機能を発揮する例があります。拠点は、団体が集う「場」であるとともに、そこにネットワーク的な環境が形成され、団体間の関係づくりが進むことが期待されます。また、拠点に不特定多数の市民が訪れることにより、活動の裾野が広がることも期待できます。中間組織が拠点を確保する際には、行政が地域の活動団体とのつなぎ役になるなどの支援ができるでしょう。
- 多様な形で存在する中間組織の連携を図り、その機能を十分に発揮してもらうようソフト・ハード両面にわたって支援していくことが必要です。
- 行政と中間組織による協働事業の実施は、中間組織が活動、活躍する機会を提供することになります。
- 行政と中間組織の協働による中間組織同士の交流事業の実施や中間組織の連絡会などを開催することによって、中間組織同士が連携するきっかけづくりができ、中間組織が活動を広げることができます。

#### エ. 中間組織としての認知度の向上

- 中間組織自身が活動内容を積極的に広報する必要がありますが、併せて行政が市民活動支援センターや市の関連ホームページ等を活用し、中間組織の活動や役割について、積極的に広報することで、中間組織の存在を市民にさらに広めることができます。
- 行政と中間組織との協働事業による市民活動支援を行うことにより、中間組織は市民活動団体からの認知度を高めることができます。市民活動団体との交流が活発になれば、市民活動団体側から中間組織に対してのニーズ等もこれまで以上に顕在化し、さらに中間組織の機能強化につながるという循環が期待できます。

- 行政と中間組織の協働によって中間組織の連絡会を開催することにより、中間組織の定義や該当する団体が明らかになり、認知度向上の基盤となることが期待できます。
- 中間組織に対する行政の支援を考える場合、まず、行政職員の市民活動団体や中間組織についての理解が必要です。職員への研修の充実や市民活動団体への派遣・活動参加などの取り組みを進めて、市民が地域社会の中で育ててきた課題認識や取り組みの姿勢を、行政職員を含めた共通理解とすることが必要です。また、行政職員も一市民として、自らが暮らす地域で市民活動に参加することによって、市民活動を市民自身が支援していく意味を理解することを期待します。

### (3) 中間組織の活動範囲についての支援

- 本委員会では、平成14年8月の答申、平成16年2月の意見具申で、市民活動支援センターの各区展開を提言しました。民間の中間組織の区レベル・地域レベルでの展開が十分とれない現状では、当面、区に事業展開しつつある区の市民活動支援センター事業が、区内の市民活動の拠点・つなぎ役として、地域密着の情報の収集・提供、市民活動団体のマネジメント支援、地域の市民活動団体のネットワークづくり、自治会・町内会など地域活動団体と市民活動団体のコーディネートなど、中間組織としての多様な機能を担っていくことを期待します。また、地区センターやコミュニティハウス、地域ケアプラザなど公共施設では、民間主導の拠点との連携を進め、中間組織が市民活動の結節点を形成できるよう、市民活動支援の視点を持って施設の運営を行うことが重要です。
- えだきんパークや港南台タウンカフェなどの先行事例を参考に、民間主導型の市民活動拠点が地域に増えていくことを期待しています。活動拠点が欲しいという地域のニーズや市民活動の高まりが、空き行政財産、空き家、空き店舗等の活用と結びついて、具体的な成果が現れることが期待できます。行政は、市民活動団体が拠点を整備し中間組織としての役割を果たす事例に対し、情報提供や協働による事業立ち上げなど、的確に支援していくことが必要です。
- 区の市民活動支援センターは、そのような民間主導型の拠点づくりの動きと連携する中で、区レベルのネットワークの中心的役割を果たせるよう事業展開していくことが必要です。
- 区役所は、区内の市民活動や協働事業の動向を踏まえて、区の市民活動支援センター、区社会福祉協議会をはじめとする区レベル・地域レベルの中間組織の連携を図っていくことが必要です。

【資料】

横浜市市民活動推進委員会委員名簿

(委員長) 吉村 恭二	財団法人 横浜市国際交流協会 理事長
佐土原 聡	横浜国立大学大学院 教授
島田 京子	日本女子大学 事務局長
嶋田 昌子	特定非営利活動法人 横浜シティガイド協会 副会長
清水 靖枝	長屋門公園歴史体験ゾーン 事務局長
名和田 是彦	法政大学法学部 教授
濱田 静江	社会福祉法人 たすけあいゆい 理事長
山根 誠	神奈川区子育て連絡会議 座長

(委員長を除き五十音順、敬称略)

横浜市市民活動推進委員会での検討経過

回	時期	検討事項
第6回	平成17年12月 2日(金)	・第3期推進委員会から意見具申するテーマについて
第7回	平成18年 2月 2日(木)	・中間組織の現状と抱える課題について
第8回	平成18年 3月27日(月)	・中間組織と行政との関係について ・中間組織に対する行政の支援のあり方について
第9回	平成18年 5月 8日(月)	・これまでの議論の論点を整理 ・ヒアリング実施について(ヒアリング先・項目等)
	平成18年 6月	・事務局による中間組織等へのヒアリング
第10回	平成18年 7月 5日(水)	・ヒアリング実施結果の報告 ・意見具申案(骨子)について
第11回	平成18年 9月 4日(月)	・意見具申案について
第12回	平成18年 9月25日(月)	・意見具申案(最終案)について

## 中間組織等へのヒアリングについて

### 趣旨

現在活動している中間組織などにヒアリングを行い、現状や今後の課題などについての問題点を明らかにし、意見具申作成の参考とした。

### 実施方法

市民活動団体実態調査（平成16年10月～11月実施）、横浜コミュニティ・リバイバルに向けた現状認識（Ⅲ）2004（横浜市立大学経済研究所）などの調査結果から下記団体について、事務局がヒアリングを行った。

### ヒアリング先一覧

#### 1 現在活動している中間組織

形態	ヒアリング先	実施日
総合型	NPO法人 まちづくり情報センターかながわ	平成18年 6月12日(月)
	NPO法人 かながわボランティア市民活動を元気にする会	平成18年 6月15日(木)
テーマ型	NPO法人 市民セクターよこはま	平成18年 6月 2日(金)
テーマ型 地域型	NPO法人 鶴見川流域ネットワーキング	平成18年 6月19日(月)

#### 2 社会福祉協議会

ヒアリング先	実施日
社会福祉法人 横浜市社会福祉協議会	平成18年 6月16日(金)
社会福祉法人 横浜市港南区社会福祉協議会	平成18年 6月23日(金)

#### 3 市民活動支援センター

ヒアリング先	実施日
横浜市市民活動支援センター	平成18年 6月28日(水)
都筑区民活動センター	平成18年 6月27日(火)
青葉区区民活動支援センター	平成18年 6月26日(月)



2004年2月横浜市市民活動推進委員会「横浜市における今後の協働のあり方について」  
(意見具申) 抜粋

## 6. 横浜型の中間組織に向けて

協働型の公共世界の形成においては、市民社会の側の公共的諸力の相互連携・調整、政策提言なども、行政だけが担うのではなく、市民社会側が独自の役割を果たす必要があります。これが近年注目を集めている「中間組織」の問題です。

### (1) いわゆる中間組織(インターメディアリー)の役割・機能

中間組織とは、市民活動団体と行政とを媒介する立場(「中間」)にあって、一方で市民活動団体に対して、市民活動相互の連携や情報交換、情報やスキル、ノウハウの提供などの機能を持ち、他方で行政に対しては、市民活動全体の立場を踏まえて政策提言を行なうものです。このようにして行政と市民社会との媒介役を務めるのが中間組織です。横浜での活動実態からすると、特筆すべき機能として次の4つがあげられます。

#### (A) ネットワーク機能

中間組織の基本的な役割として、特定テーマや関連する情報の共有化や情報交換、課題解決への相互支援などがあり、個別NPOのネットワーク化を図る役割があります(中間組織の自主的な取組)。

#### (B) コーディネート機能

ネットワーク機能を活かして、市民活動と行政とのつなぎ役、地域のまちづくりでの多様な主体間のつなぎ役などを実践しつつ、合意形成やマネジメントなどの協働のスキルを発揮します。市民活動や行政と連携して、コーディネート機能が社会的に認知される環境整備が重要です。

#### (C) 政策提案機能

コーディネート機能をいかに発揮する協働事業などに取り組みつつ、協働の事業スキームの組み立て、協働にふさわしい業務委託方式のあり方、協働事業を促進する条例や指針などの仕組みづくりなどの提案機能を持ちます。

#### (D) 資金面の支援機能

アメリカなどでは、中間組織というとNPOへの資金面の支援の機能がかなり前面に出ています。日本でも、社会福祉協議会などがこうした機能をもった中間組織として古くから存在してきたといえるでしょう。

中間組織といえども、制度的には一民間団体にすぎないので、資金提供機能を果たしてまたどのようにしてもてるのか、検討していく必要があります。先に述べたように、協働のあらゆるステップでの参画、特に事前の意思決定と事後の評価における透明で民主的なプロセスを保障する中で解決されるべきでしょう。

### (2) 協働の推進役としての中間組織の諸類型

横浜の中間組織は、平成に入って立ち上がったものが多く、活動状況をみると次の3つの類型に大別できます。類型ごとに独立して活動しているケースもありますが、相互に連

携して動いているケースが多いのも横浜の特長です。

#### (A) 総合型

NPO・まちづくり・環境などの多様なテーマで、比較的総合的な取組を実践している中間組織であり、多分野の専門家との連携が特徴です。市民活動と行政の間であって、ネットワーク力、コーディネート力をいかした政策提案力の強さが持ち味です。

#### (B) テーマ型

水と緑・福祉・子育て・施設などの特定テーマで活動するNPOを支援する中間組織で、機動力と専門性の高さが特徴です。市民活動と行政の間であって、ネットワーク力と政策提案力の強さが持ち味です。

#### (C) 地域型

特定地域をフィールドに活動するNPOを支援する中間組織で、郊外部、都心部、河川流域などフィールドとしては多彩なものがあります。市民活動と行政の間であって、地域でのネットワーク力とコーディネート力の強さが持ち味です。

### (3) 横浜ならではの視点からの留意点

以上のように、中間組織は、協働の観点からしてきわめて注目すべき存在です。そして、このような中間組織は、既に横浜においても多様な姿で存在し、市民活動において役割を果たしつつあります。その状況を踏まえて、より自覚的に中間組織の活躍の場を考えておくことは、これからの協働のあり方の重要なテーマです。

#### (A) 区における中間組織とコミュニティ形成

横浜のような超巨大都市においては、オール横浜で活動している中間組織(例えば、従来から行政と密接な関係を持ちながら活動してきた社会福祉協議会や横浜市国際交流協会のような団体のほか、「市民セクターよこはま」や「横浜プランナーズネットワーク」のように市民側の主導でできた組織もあります)だけではなく、もう少し地域レベルの、とりわけ各区レベルでの中間組織が今後ますます重要になると思われます。

区レベルでは、区社会福祉協議会のような制度化された中間組織がいくつかありますが、市民活動側から起きてきた中間組織は、まだまだ萌芽的な状態なのが実情です。市民が積極的に参加できる身近な中間組織の発展が望まれます。例えば、区民会議はそのための一つの芽となり得るでしょう。

区民会議は横浜のユニークな住民参加の仕組として長年取り組まれてきました。そして、2003年11月13日に出された、地方制度調査会の「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」で提唱されている「地域自治組織」は、「住民及び地域に根ざした諸団体等の主体的な参加を求めつつ、多様な意見の調整を行い、協働の活動の要となる」ことが期待されており、まさに区民会議の今後の方向性を指し示すものとなっているように思われます。ちなみに、地方制度調査会の地域自治組織の制度設計は、ヨーロッパの都市内分権・近隣政府の設計と比べてみても、協働という視点が前面に出た独自のものであり、これからの日本の地域社会の課題を見据えたものになっているといえます。

たしかに現在区民会議は、有効に機能していない状況が見受けられますし、それだけに区民と区役所はそのあり方を巡って模索を続けています。区民会議を区における中間組織として位置づけ、ミッションを共有化した人々の中間組織として再構成ができれば、

有効な機能が果たせるものと期待されます。いくつかの区では、「まちづくりの会」と名称も変え、政策提案機能を果たしているだけでなく、実践面の力も持たせようとした試みがなされています。今までの区民会議と違うパターンとして期待されます。

なお、多くの自治体で、コミュニティ組織や行政エリアを多層化する構想が見られます。特に政令指定都市のような巨大都市ではそうした必要が大きいはずで、行政の手が届きにくい身近なまちづくりを市民の力で担っていくためには、区レベルでさえも大きすぎるのです。多くの自治体では最基底のエリアとして小学校区が想定されています。ところが、横浜の場合、急激な都市膨張の負の遺産のため、この身近なエリアのコミュニティを制度化する基盤が十分ではありません。それでも、福祉分野では、地区社会福祉協議会や支えあい連絡会などがおおむね中学校区規模のコミュニティ組織として存在しています。今後はこうした基盤の上に立って、コミュニティレベルの身近な市民活動を重視していく方向が検討されるべきです。

#### (B) 区役所と中間組織との連携による市民活動支援体制の構築

区のレベルにおける中間支援の機能は、さらに充実させる必要があります。当委員会は、前回の答申で、市民活動支援センターを区レベルで展開していくことを既に提言しており、市におかれてもその方向で進められていることを多とします。

再度強調しておきたいのは、市民活動支援センターの区レベル展開の提言は、決して従来の箱物行政の屋上屋ではありえないことです。市民活動支援センターは、新しい公共を担う市民活動の拠点となる機能をさす言葉であって、その具体的な存在形態は多様であっていいし、非「成長・拡大」の時代においては、既存の施設などを有効に活用しながら、各区、各地域での創意工夫で整備していくべきものです。

その市民活動支援センターの運営の担い手としても期待できると同時に、地域での市民活動の連携や市民の発意や提案を行政につなげていく要となるべき中間組織も、様々なものが考えられます。市内各区で展開されている生涯学習支援センターは、区版の市民活動支援センターの役割を一部担っている部分があります。また、地域ケアプラザなど福祉系の活動拠点も市内に広く展開しており、福祉分野での地域レベルの中間支援の機能を担っています。また、地域によっては、住民の側の主導で組織されている連携組織が有効に機能しているケースもあります。これらの力に依拠して、区レベル、地域レベルで、中間組織的機能を充実させていくことこそが、市民活動支援センターの各区展開の眼目です。福祉系、教育系、生涯学習系、都市計画系、環境系、国際交流系などなどの各分野での市民活動は、活動全般の課題においても、また活動拠点の課題においても、きわめて類似した構図をもっており、縦割り構造を超えた連携が大きな効果を持つと期待されます。各区の創意工夫で市民活動支援センターが連携の要の機能を果たすように進めていくべきです。

そして、こうした動きの中で果たされるべき区役所の機能の重要性についても留意しなければなりません。区民と直接対応し、区民とともに地域課題の解決を行う区役所の機能は、今後最大限に拡充する必要があります。このように強化された区役所と民間主導型の中間組織との連携により、地域の課題解決が促進されます。

#### (4) 中間組織を担う人材

従来の地域社会において、行政は、誘導・調整など大きな役割を担ってきました。しかしながら、地域ニーズの多様化・増大により、行政だけがすべてを担うことは難しい状況にあります。とりわけ、市民活動・地域活動・企業などと行政との協働の必要性が叫ばれ

る中で、誘導・調整についても、行政が主体となって進めるべき部分と市民が主体となって進めるべき部分が生じてきています。市民が主体となって進めるべき部分については、個々の活動を行っている団体が直接誘導・調整にあたることには限界があり、ここに中間組織の意義と役割が存在します。このような機能を果たす人材の資質には特別の留意が必要であり、行政職員はもちろん、中間組織で活動する市民や専門家にも、中間支援にふさわしい資質と力量が求められます。

一口に専門家とか専門性といっても、様々なものがあります。

地域社会の必要に根差して長年活動し、研修なども重ねつつ高度な専門知識と力量を持つに至っている、いわば「市民的専門性」を備えた市民が横浜には数多くいます。こうした市民的専門性をもった人材を多数もっていることこそ横浜の市民社会の特徴です。

また、典型的には国の法律に基づく資格のような高度な専門的な知識と力量を持ち、職として保障されて働いている「専門家」も、協働においては重要な役割を担っています。

#### (A) 専門家に求められる能力・役割

現在の中間組織は、市民活動や協働を総合的に支援するタイプやテーマに特化して支援するタイプなど、様々な切り口で活動を支援しています。この中間組織を有給のスタッフとして支えているのが、専門家です。福祉分野では、「ソーシャルワーカー」などとよばれます。この中間組織のスタッフに求められるものとして、次のことがあげられます。

中間組織とか中間支援というと、不足しているモノ（情報・知識・能力等）を補完・代行したり、課題などによるこう着状態に解答を与えたりするものというイメージが一般的に強くあります。しかしながら、英語の中間支援（インターメディアリー＝媒介者・仲介者）という言葉にも表れているように、媒介役として、こう着状態を揺り動かしていくことが、むしろ求められます。従って、スタッフにも、「私に任せて」的な発想と行動よりも、「私にもはっきりとは分からないがこういうことではないか」という誘導により、当事者そのものに一歩足を踏み出させる言動が求められます。また、中間組織のスタッフは、すべての能力をひとりで身につけることが、必ずしも意味のあることとは思われません。ある特定の人物が、すべての能力を身につけることは、現実的にも困難であり、また、この「専門家」は、新しいエリート市民・新しい権威を作ることが目的ではないからです。

求められるリーダー像についても、従来のように常にリーダーが特定され、カリスマを持って組織を束ねていくのではなく、そのときの状況に応じてもっとも適切な者をリーダーとし、コーディネート力やファシリテート力を発揮することが求められるように変化しているのと同様、中間組織のスタッフも、分担しながらそれぞれの持つ能力を状況にあわせて発揮し、組織として支援・媒介することが求められます。

こうした能力・姿勢を必要とするスタッフを育てていくには、従来の市民活動の「経験知」だけに頼っていくことにはもはや限界がある一方で、大学など知識や情報が集積される場所における「専門知」だけでも限界があります。この「経験知」と「専門知」の双方を相互に見直すことにより生まれる、新しい「市民知」の形成が、「専門家」を育てるうえで重要となります。

#### (B) 専門家に対する報酬

また、中間組織のスタッフに報酬を出すべきかどうかという議論については、一律には言えませんが、ボランティアな意思だけを期待してはなかなか育たず、広がらな

いことから、ある程度報酬を出すことは必要だと思われます。ただし、それだけで生計を立てていくことになると、協働を無理やりマッチングさせようという動きにもつながりかねず、中間支援が中間搾取となりかねないので、十分な注意が必要となります。

しかし、上に指摘した市民的専門性をもった人たちの無償ないしそれにきわめて近い活動によってこそ横浜の市民活動は多彩に展開してきた、という事実の意味を考えてみるならば、こうした人たちの働きが、無償で得られるということに、行政も横浜市民も甘えてきた面があることは否定できません。市民的専門性に対するしかるべき経済的処遇ということは、やはり検討していくべきです。

また、こうしたスタッフの報酬は、原則的には自分たちの中で賄うべきですが、公共の一部を担っているという側面からは、行政も負担するという考え方もあると思われます。ただし、行政の資金に頼ってしまうと安易な協働に走ってしまう恐れがあることから、行政が直接負担するのではなく、双方が負担しあう、民間の支援センターなどを通じて負担する、企業などが設立している財団などの助成金を獲得する、コミュニティビジネス的手法を模索する、などの工夫が必要です。