

協働型ガバナンスの構築を支援する 中間支援組織の機能と役割に関する研究

研究期間 平成 28 年度～平成 29 年度

研究代表者名 石田 聖

1. はじめに

本研究の目的は、行政・企業・NPO・市民間の「協働型ガバナンス」における中間支援組織の機能と役割と分析することにある。持続可能な社会を構築し、より複雑化する公共的な課題を解決するためには、官民協働やそのためのガバナンス改善は重要な課題である。協働は参加アクターが異なる種類の権限やリソースを持ち、多様な手法により単独のセクターだけでは解決できない課題解決に向けた成果が期待される。しかしながら、我が国における協働研究は「協働はかくあるべき」という抽象的な規範論が多く、現実の様々なセクター・組織間のギャップを埋め、協働を円滑にマネジメントする主体に実証的接近を行った研究が不足している。そこで、本研究は組織・セクター間のギャップを埋め、協働を円滑に推進する主体として期待される「中間支援組織」に焦点を当て、その機能と役割を明らかにすることを目的としている。平成 28 年度は、北米における先駆的な中間支援組織の事例として、官民協働の支援、PBL 教育を通じて人材育成に取り組んでいる米国内二つの事例調査を実施した。以下、今年度における調査研究の成果を示す。

2. 研究内容

行政機関、民間企業、NPO 又は NGO など幅広い利害関係者との協働が求められる政策形成や計画策定において、官民利害関係者間のニーズの把握や合意形成を促進する調整機能を担う「中間支援組織」が注目されている。近年、わが国においても公共的な計画づくり、政策形成過程やまちづくりの現場において、参加者間の対話や協働の場づくりを促進役割に対する関心・期待は高くなりつつある。一方で行政と民間組織との協働の主な障害として、行政と NPO、その他民間組織との意思疎通の困難さが指摘されている。こうしたギャップを埋め、官民セクター間のコミュニケーションを促進し、協働を円滑に進める主体として「中間支援組織¹」の役割が期待されている。

本研究は平成 28～29 年度の二年間実施予定であるが、平成 28 年度は官民協働や中間支援組織に関する文献資料を収集し、次に、実際に米国で官民協働の話し合いの場作りや合意形成を支援する中間支援組織の支援手法、実際に適用されている政策（課題）領域についての調査を行った。海外の先進事例として、平成 28 年 1 月末から 2 月上旬にかけての 1 週間、米国内州立大学内に設置されている官民協働の支援に特化した中間支援組織として、コロラド州立大学ボルダー校の Center for Public Deliberation (CPD)、マサチューセッツ州立大学ボストン校の Massachusetts Office of Public Collaboration (MOPC)にて聞き取り調査を実施した。両者ともに、地域の公共政策・環境政策課題等の解決に向けて、合意形成、紛争処理サービスを提供している。加えて、課題解決型学習（PBL）やトレーニングを通じて、学生や行政職員、非営利組織のスタッフらに官民協働プロジェクトのマネジメントや各セクター間での対話・交渉の運

¹ なお本稿では、「中間支援組織」を「主要なステークホルダーとの関係構築を図り、コミュニケーションを主導し、支援をおこなうこと、サービスの質やアクセシ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」組織として定義する(Anheier & List, 2005)。

営に必要なスキルを習得させ、官民協働の参加型イベント等にファシリテーターとして派遣し、地域内の協働プロジェクトの支援に取り組む中間支援組織である。現地調査では、実際に CPD と MOPC のスタッフ、及び実際に支援を受けた行政機関、トレーニング等を受講している学生らに対し個別インタビューやフォーカスグループによる聞き取りを実施し、現場で実践されているアプローチに関するデータ・情報の収集を行った。

3. 研究成果

3-1. Massachusetts Office of Public Collaboration (MOPC)の取り組み

マサチューセッツ州立大学ボストン校に拠点を置く MOPC は、1990 年に設置された前身のマサチューセッツ州紛争処理室(Massachusetts Office of Dispute Resolution)から発展したものである。MOPC は州政府の一機関であるが、いかなる部局からも独立した組織として、主に州政府・地方自治体がかかわる環境紛争や官民セクター協働で事業推進を行う都市開発などの課題に対して、メディエーション、合意形成を含む様々なサービスを提供している。たとえば、風力発電開発などの社会資本整備、森林保全など環境政策では、事業の特性上、利害関係が広範囲に及び、計画の決定、事業実施に当たっては高度な専門性が求められるといった理由から、行政機関または事業実施者単独では周辺住民の受ける影響や利害関係の把握が容易ではないケースがある。このため MOPC が中立的な見地から、地域や事業の特性等を踏まえたうえで利害関係者(stakeholder)を計画の早期段階から把握し、幅広く関与させることで合意形成を促している。MOPC は中立的な第三者機関として関与し、①計画策定過程の進行管理、②交渉・対話の支援（ファシリテーション、メディエーションなど）、③技術的支援や政策的な助言、④官民利害関係者間で共有された意見の整理・分析等、⑤合意内容の政策決定者への提案・助言を行っている。

3-2. Center for Public Deliberation (CPD)での取り組み

コロラド州立大学（コロラド州フォートコリンズ市）に拠点を置く Center for Public Deliberation (CPD)は、2006 年に創設された機関である。CPD 自ら組織名称に含まれている「公共的な熟議(public deliberation)」を「専門家や政治家だけではなく、地域課題の解決や公的な意志決定に市民が深く関与する政治へのアプローチ」と定義し、その設立目的は、公共の場でのコミュニケーション促進と市民の地域社会に対する問題解決能力の向上を通じて地域内での民主的な意思決定を強化することにある。CPD は主に州北部地域における地域課題の解決を支援する中間支援組織であり、その基本的な活動として、問題状況のアセスメント(issue assessment)による問題分析、市民参加型イベントの設計、重要な地域課題に関する報告書作成を支援している。主なクライアントには、地方自治体、カウンティ政府、コロラド州政府、学校区、日本でいう自治会や町内会に相当する近隣組合(neighborhood association)など地域コミュニティ団体への支援を行っている。以下の【表 1】は CPD が事業支援を行っている地域課題のリストである。

【表 1】 CPD が支援しているプロジェクト (2014～2016 年)

- コロラド州の医療制度改革	- 学校での人種差別、いじめ対策
- 肥満児童への対策	- 高齢者と公共交通
- 医療マリファナへの対応	- 都市計画における地域ビジョニング
- K12 教育の改善	- 地域の貧困対策
- 学校区の再編	- 自転車交通の安全
- 公立学校の予算問題	- 水資源と都市の成長

- 学校周辺の治安改善 - 高等教育の質改善	- 大学キャンパス内での禁煙 - 大学キャンパス内の駐車場マナー改善
---------------------------	---------------------------------------

出典) CPD への聞き取りをもとに筆者作成

また、CPD の特筆すべき取り組みとして、官民協働をコーディネートできる若手人材育成がある。CPD では「スチューデント・アソシエイトプログラム」を採用し、文系理系問わず学部学生から大学院生まで、1～3 ヶ月間の交渉や会議マネジメント等に関するトレーニング受講することができる。受講終了後、学生が書類・面接審査など一定の審査をパスした学生らは、大学や州内の財団等の支援を受けながら学生ファシリテーターとして実際に地域に出向き、市民参加型イベントやステークホルダー会議の運営支援を行っている。2016 年 1 月時点で、CPD のコースを受講した 38 名の学生がアソシエイトとして登録しており、CPD の事業支援、ファシリテーターとして活動している。CPD は設立 10 年を経過したが、過去に CPD のコース受講者でアソシエイトを経験し、現在、地元行政機関や NPO に勤務する OBOG らとの緊密に連携しながら、地域コミュニティや住民ニーズの把握も行い、将来の課題解決に役立てている。

3.1 官民協働の場づくりに必要な能力—協働形成コンピテンシー

協働のプロセスを支援する中間支援組織として、本報告では MOPC と CPD 二つの組織を調査した。両組織とも地域課題の状況把握（アセスメント）、セクター横断的な利害関係者の参加促進を行っているが、近年では、こうした協働や合意形成プロセスの支援に取り組む組織・機関同士がネットワーク形成を図り、各組織の実践での教訓や課題を整理・分析しながら以下のように中間支援組織が有すべき役割や機能、また協働プロセス設計の基本段階について整理を行っている。例えば、米国の NGO である The Policy Consensus Initiative (PCI) は中間支援組織に相当するセンターや研究所等を有する大学と連携を行い、官民協働を推進するプロデューサー的人材やコーディネーターに求められる役割や能力体系を「協働形成コンピテンシー(collaborative competencies)」として一般化し、大学における人材育成や実践活動の改善に活用しようとする動も展開している（【表 2】及び【表 3】を参照）。

【表 2】協働型ガバナンスのための中間支援組織の役割と担うべき機能について

- 協働での問題解決に向けた中立的なフォーラムの形成 - 利害関係者（ステークホルダー）の分析 - ファシリテーション、メディエーション、紛争解決 - プロジェクトマネジメント、戦略的な計画づくり - 応用研究（主に大学に拠点を置く中間支援組織） - 情報ポータル機能（例：オンライン上のプラットフォーム形成など） - 教育及びトレーニングを通じた人材育成 - 政策対話や議論のサポート
--

【表 3】協働プロセスの各段階と求められる能力(協働形成コンピテンシー)

1.アセスメント段階	2.開始段階	3.熟議段階	4.実施段階
-争点の分析 -環境アセスメント -ステークホルダー分析 -戦略的な思考	-ステークホルダーの参画 -コミュニティの組織化 -信頼の構築 -協働プロセスのデザイン	-グループファシリテーション -傾聴 -合意形成支援 -利害に基づいた交渉	-アクションプランの作成 -ガバナンス構造のデザイン -ネットワーク・マネジメント -紛争解決 -活動成果の評価

出典) PCI and UNCG (2011)、MOPC と CPD への聞き取り調査を基に筆者作成

4. おわりに

わが国でも、官民協働での課題解決や社会的合意形成については、全国各地、様々な実践事例を通じて様々なノウハウが蓄積されており、行政機関、研究者、NPO/NGO

等の間でも活発に研究や制度化が取り込まれつつある。今後、さらに複雑化、多様化していく価値観やニーズの中で地域課題の把握から解決のプロセスにおいては、様々な局面で手法や制度面に精通するだけでなく、解決策としての政策手法の重要度・優先度を見極め、多様なステークホルダーの調整役として、円滑な協働の場をデザインできる人材や組織の存在が重要になると考えられる。わが国でも行政と NPO 等との間で話し合いの場作りを行うケースは以前よりも増加しつつあるが、欧米と比較した場合、そうした協働の場を適切な方向に向かうよう支援や制度設計を行う中間支援組織は十分に確立されていない。

セクター横断的な協働の場造りに関しては、行政と民間の間の信頼関係を醸成していくためのコミュニケーションプロセスの側面も重要となる。本年度調査対象とした中間支援組織の調査では、利害関係者が一堂に会する会議やイベント、各種争点にかかわる合意形成を促すファシリテーター、コーディネーター的な役割が重要であるという認識のもと、トレーニングや教育プログラムを社会人（主に行政職員）や学生向けに提供していること、そして個々の中間支援組織の経験だけにとどまらず、優れた協働を生み出すために必要なノウハウや能力体系を一般化しようとする動きも確認できた。

現場での実践及び人材育成面では、研究教育面のさらなる充実や展開、理論構築と実践の相互連携により、中間支援組織が地域課題解決のキープレーヤーとして確立させていく体制が必要である。日本において CPD、MDPC のような中間支援組織の導入を検討する場合、米国における NPO や財団等の非営利セクターの裾野の広さといった社会・制度的背景の違いを考慮しなければならない。今後、日本の地域社会における展開の可能性を探るとするならば、こうした文化的差異にも配慮した上で、多種多様な官民協働のプラットフォームとなっている中間支援組織の機能を参考にした制度設計を考えていくことが求められるのではないだろうか。また、今後の研究課題として、次年度以降は本年度十分に検証できなかった中間支援組織の現実の政策形成へのインパクトや評価システムについても焦点を当て、総合的に検討していく必要があると考えている。

謝辞

本研究は H28 年長崎県立大学学長裁量経費研究事業の一環として行ったものである。本研究の研究活動に際し、多忙な中、情報提供等多大な協力をいただいたコロラド州立大学 CPD の Martin Carcasson 教授、マサチューセッツ州立大学ボストン校 MOPC の Susan Jeghelian 所長と Madhawa Palihapitiya 副所長並びに調査に協力いただいた学生らに対し、この場を借りて深く謝意を表します。

参考文献・URL

- 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』有斐閣
 斎藤文彦, 白石克孝, 新川達郎[編](2011) 『持続可能な地域実現と協働型ガバナンス』
 日本評論社
- Anheier, H. K., & List, R. A. (2005). *A Dictionary of Civil Society, Philanthropy and the Third Sector*. Routledge.
- Ansell, C. and Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory* Vol.8, pp. 543 - 571.
- Carcasson, M. (2013). Rethinking Engagement on Campus: The Overarching Potential of Deliberative Practice. *Higher Education Exchange*, pp. 38 - 48
- Nabatchi, T. and Leighninger, M. (2015). *Public Participation for 21st Century Democracy*. Jossey-Bass, pp. 1 - 45

Policy Consensus Initiative and University Network for Collaborative Governance (PCI and UNCG) (2011). UNCG Guide to Collaborative Competencies. Policy Consensus Initiative Center for Public Deliberation <http://cpd.colostate.edu/> (Access: 2017/03/21)
Massachusetts Office of Public Collaboration <https://www.umb.edu/mopc> (Access: 2017/03/21)