

## 「ボランティア・市民活動の現場から見た 中間支援組織の20年」

JIVRI - ボランティア活動国際研究会  
代表 村上徹也

### 1. はじめに

市民セクターの90年代から現在までの変容について、制度や社会状況の変化の影響をとくに強く受けたと考えられる分野の現場での経験にもとづいた解説をいただき議論する「市民セクターの20年」研究会シリーズ2の第5回研究会(2015年12月14日)が、日本NPOセンター会議室で開催された。

第5回研究会では、「ボランティア・市民活動の現場から見た中間支援組織の20年」をテーマに、東京ボランティア・市民活動センターから熊谷紀良主任を迎え、「90年代から現在までのボランティア・市民活動の推進機関の流れと役割が、制度や社会環境の変化とともにどのように変遷してきたか」を、現場の立場から解説していただき、熊谷氏を含め参加した13名が議論を深めた。

### 2. 熊谷氏による解説

#### (1) 東京ボランティア・市民活動センター

東京ボランティア・市民活動センターは、1961年に発足した学生ボランティア会議が、1963年に東京都社会福祉協議会の一角に開設したボランティア東京ビューローが前進となっている。しかし、このビューローは、財政難などで1年間のみで終了した。その後、1973年に有志で構成された運営団体に東京都が委託する形式で、渋谷区にあった東京都児童会館の一角を借りて東京ボランティア・コーナーが開設され、このコーナーが1981年に東京ボランティアセンターの設立につながった。さらに、1998年

には、ボランティアの支援に加えて民間非営利団体の運営支援にも力を注ぐために、名称が現在の東京ボランティア・市民活動センター(以下、TVAC: Tokyo Volunteer Action Center)に変更された。

この間、行政委託を受けつつも一貫して、当初から公私協働をかかげ、市民の運営参加を貫き、活動団体中心に活動してきた。現在も、団体代表や学識経験者で構成される運営委員会に、東京都は一団体委員として参加しているが、運営委員会の協議による組織の意志決定が行われている。また、大阪ボランティア協会のような民間で全国のボランティア活動推進組織や区市町村ボランティアセンターとの協働によって、様々な活動に取り組んでいる。

#### (2) 阪神・淡路大震災を契機とした 災害支援の取り組み

阪神・淡路大震災では、全国から多くのボランティアが被災地に駆けつけただけでなく、国内で市民活動をしている様々なNPOや国際協力NGOなど多くの団体が活動した。これによって、その後の災害では、こうした団体と協働によりボランティアセンターが災害ボランティアセンターを立ち上げる動きが生まれた。

また、阪神・淡路大震災の被災地で活動してきたボランティアたちの「東京で起きたら大変だ」という問題意識がTVACに寄せられ、1998年に東京災害ボランティアネットワークが設立された。ネットワークには、多様な被災地ニーズに対応できるように、多様な分野の100以上の団体が参加した。

さらにTVACは、その後に各地で起きた様々な災害にも関わる中で、被災した人の暮らしと

コミュニティづくりを支える必要性を認識してきた。この認識は、災害に備えた平時のネットワークづくりに、NPO/NGOと地域の様々な組織が参加する訓練や講座などの実施、行政や地元組織と区市町村・広域のボランティア・市民活動センター間の連携を促進する協定の締結などのTVACの取り組みにつながっている。

### (3) NPO・市民活動を支える

TVACによるNPO・市民活動支援の流れは、NPO法の法制化の時期に生まれた。1996年に東京都が、ボランティア・非営利団体の活動促進に関する懇談会、さらに1997年には総合的なボランティアセンターに関する円卓会議を開催した。並行してTVACも主体的に、NPO・市民活動支援のあり方について検討を始め、1996年に東京におけるボランティア活動推進のあり方検討委員会、1997年に市民活動支援のあり方検討委員会を行った。そうした委員会の報告を受けて、1998年に市民活動を名称に加えると共にミッションにも市民活動団体の運営支援をかけた。運営委員会にも市民活動団体の委員を加えた。

以後、TVACは、社会福祉から国際、環境、文化、人権問題など幅広い活動分野を支援の対象に加え、NPO（法人）の設立、運営に関する相談、専門相談、研修を実施し、それまでの既存事業でも、NPOとの協働を意識して取り組んでいる。

### (4) TVACに関係する市民活動に関する制度・行政の動き

TVACに関係する制度や行政の動きとしては、まず2000年の介護保険制度施行、2003年の障害者支援費制度（→2006年障害者自立支援法）が、NPOが介護や福祉に事業の実施主体として参入するきっかけとなった。2015年生活困窮者自立支援制度施行でも、事業者としてNPOが参入することへの期待が示され、行政との協働に課題を残しつつも、多くのNPO法人が参入し始めている。

また、2008年の公益法人制度改革の後、NPO法人と一般社団法人のどちらを選ぶべき

かなどの相談がTVACに多く寄せられている。

さらに、2010年の新しい公共支援事業、2013年共助社会づくりの推進は、都道府県・区市町村における協働・市民活動推進の検討に影響を与え、新しい公共や共助社会などのキーワードの違いにかかわらず、ボランティアや市民活動だけでなく、地域の様々な利害関係を調整する場づくりが協働の検討課題になってきた。TVACは、こうした検討の場に委員として参画したり、その実現に向けた協力が求められている。区市町村における協働、市民活動推進の検討は、2006年をピークに都全体の3分の2の自治体で行われ、その多くにTVACは関与してきた。現在は、協働の見直しの時期になり、協働の対象が行政とNPOだけでなく、NPO同士、NPOと企業の協働など、多様な協働の推進が議論されている。

### (5) 区市町村におけるボランティア・市民活動推進組織の状況

協働や市民活動を推進する機関の設置に関しては、2003年に指定管理者制度が導入されてからは、公設新設は指定管理が多い。その場合、数年後に指定管理団体が変更され、当初の管理団体が指定から外れた後にミッションの実現方法の見直しを迫られるケースが、東京では出始めている。ただし、NPOが協議体をつくり、そこが法人格を取得して指定を受けて運営するケースも多くなってきている。

社会福祉協議会ボランティアセンターは、ミッションを広げてボランティア・市民活動センターへと変更する所が多い。同じ区市町村内でボランティアセンターとNPO・市民活動支援センターが置かれているところもある。このような場合、市民が相談する際に「違いは何か」と問われることも多く、互いの棲み分けが議論されたりする。しかし、互いの役割の分け方が市民に分かりにくかったり、棲み分けが継続的な相談や支援の妨げになったりすることが課題となっている。

行政が直接行う協働推進への協力を求められる場合もあり、TVACでは、行政と協働相手の間の相談とコーディネート、行政の事業の事業調査や評価などを行ってきた。

## (6) ボランティア・市民活動センターからみた中間支援の成果と課題

TVACによる協働促進の取り組みは、東日本大震災では多様な分野の団体のネットワークを形成したし、地域の様々な課題解決のためにいろいろな団体が協議するプラットフォームをつくるなど、地縁組織とNPO/NGOの相互理解と協力関係を促進してきた。地域の課題解決にNGOの経験や知識が生かされることもあるし、逆にNPOの取り組みに自治会、町内会や民生委員などが力を貸すこともある。

また、従来はボランティアセンターが個人をグループや団体につなぐコーディネーションをしていたが、グループや団体に対する研修や講座を実施することにより、グループ・団体が自らボランティアや参加者を募集してコーディネートする取り組みが広がってきた。研修や講座では、ボランティアや参加者の募集広報、会員の集め方などに加えて、学校や企業と協働したイベントなど参加の機会づくりなどもテーマとして取りあげている。これらによって、グループや団体自身による問題解決の取り組みが少しずつ広がってきている。

しかし、ボランティア・市民活動センターが団体支援を行うには、もっと力量を高めることが必要とされている。グループや団体のもつ悩み（人、場所、財源の問題）に応えるには、ファンドレイジングによる自主的財源確保については、センター自体も課題としているので、スタッフの力量が充分ではない。制度・法律に関する疑問にスタッフが答えることにも限界が生じている。

今は、専門性のある中間支援組織が生まれてきているので、力量が足りない分野では、そうした組織に協力を求める必要があるが、そのためにもスタッフの力量を高めなければならない。そこで、TVACではボランティア・市民活動センターの力量を高めるための「中間支援のパワーアップ塾」を企画して、地域における中間支援のあり方について考え合ったり、様々な分野の専門的中间支援組織の話を聞いたりしてもらっている。

## (7) 「新しい公共」後、ボランティア・市民活動センタースタッフとともにめざしたいこと

これからのボランティア・市民活動センターは、地域や社会で起こっている具体的な課題を見つけ、明らかにして、そうした課題解決に取り組む市民と地域の協働の場を企画し調整することが必要である。そして、市民の活動と活動の悩みに寄り添う中間支援を行うには、中間支援を広くとらえる必要がある。ボランティア・市民活動センターの枠にこだわらず、国際交流協会やまちづくりセンター、大学ボランティアセンター、企業のCSR担当部署（地域の商工会などまで含めて）、さらには公共施設や社会福祉施設の活動の受入担当まで、広い意味で中間支援の役割を担う様々な人々と協働することが求められている。

## 3. 質疑応答と議論の報告

### (1) ボランティア・市民活動センターの指定管理者が変更になる際の課題

ボランティア・市民活動の中間支援組織が、センターの指定管理を受けてセンターの管理運営のみに終始するのではなく、政策の変化などに左右されないミッションや具体的目標づくりが求められるが、それがまだできていないところもある。

中間支援自体を目的化せずに、貧困、自死、LGBTなどの課題や悩みを抱える当事者の問題解決、さらには平和や安全保障の問題など、市民社会が取り組むべき具体的問題の解決をめざす中間支援に取り組むべきである。

### (2) 中間支援組織のスタッフに求められる力量について

「中間支援のパワーアップ塾」では、中間支援組織のスタッフに求められる力量について、課題に気づき、解決に向けて取り組み、必要な発信をして、協働の場をつくりコーディネートする力などが取りあげられている。また、問題解決を社会に働きかけるアドボカシーやファンドレイジングを行う力も必要である。ボラン

ティア・市民活動センターでいえば、組織のマネージャークラスが、アドボカシーやファンディングを含めた組織マネジメントの力をつけるということが課題である。

さらに、団体の設立や運営の支援力、課題解決のための事業企画力、目標設定と成果評価の力などについても、講座の中で話し合いながら整理してきている。

### (3) ボランティア・市民活動センターとしてのアドボカシーについて

ボランティア・市民活動センターによるアドボカシーは、社会福祉協議会も含めて弱いといわれている。アドボカシーは、行政が対象となることが多いが、大きな金額の補助金などを受け取っている中で、社会福祉協議会やボランティア・市民活動センターがどれだけ遠慮なくものがいえるのかというと、できていない面がある。

そんな中でも、TVACは、例えば介護の問題では、介護される側の問題だけでなく、介護を支えている家族に十分な制度的支援がない状況があり、どんな制度や支援が必要なのかを考えて伝えるなど、課題の当事者の代弁者として具体的なテーマに関するアドボカシーをしてきた。

現場のNPOは、日々の事業運営で精一杯で独自にアドボカシーする余裕がない。様々な情報が集まる中間支援組織が、シンクタンク的にアドボカシーをしていくべきである。

### (4) ボランティアセンターの弱体化について

ボランティアセンターが予算の縮減などで相談機能を十分に果たせなくなる中で、市民活動センターがボランティアセンター的な役割も担っている状況が、神奈川県などで出てきている。

全国的にもボランティアセンターの弱体化が進んでいる。ボランティアセンターの看板をかかげていても、職員は他の業務との兼務という場合が増えている。その一つの要因は、公的補助金などを財源としてボランティア推進が行われてきたけれど、地域の中でボランティアの中間支援を自主的にやっつけていこうという機運が育っていなかったことにある。だから、財源が縮減されると弱体化してしまう。

一方、東京都では、62区市町村の中で、26カ所にボランティアセンター以外に市民活動センターが設置されている。そうした中で、東京のボランティアセンターは全国ほどに弱体化はしていない。ボランティアセンターにせよ、市民活動センターにせよ、人々の主体的参加の中間支援にもっと力を注がなければならない。

### (5) ボランティア・市民活動の中間支援の役割について

市民の参加を受け入れる団体の側が力をつけてきて、NPOに直接参加する例が増えているというポジティブな状況もある。したがって、単なる情報の仲介という面では、中間支援の役割が減りつつあるといえるかもしれない。

しかし、地域では無償でなければ対応できない課題があるにもかかわらず、ビジネスマインドで活動するNPOなどに影響されて、社会福祉協議会も福祉のお仕事紹介に力を注いでいて、「ただ働きは馬鹿馬鹿しい」という風潮になっている。ボランティアがなぜ必要なのかを、ボランティアセンターが伝えていくべきである。

また、地方レベルでいえば、自分の住む地域や町の将来に危機意識をもって主体的に向き合っている人はいるし、中には若い人たちもいるので、ボランティアの裾野は枯れてはいないといえる。ただし、自治といったような市民社会を自分たちが担っていくんだという面が後退してきている。そこを自然に後退させずに焚きつけるのが、以前ならボランティアセンターの役割だったかもしれないし、今は市民活動センターの役割になってきているのではないか。

### (6) 誰が中間支援を支えるのかについて

中間支援事業を行政が指定管理などで委託することがあるが、行政には市民社会のエンパワーメントは難しい。では一体誰が、中間支援に必要な様々なリソースを提供できるのかが悩ましい。大企業もその役割を果たすべき時代だと思うが、それが分かってもらえる企業がない。企業は、同業者にどう差をつけるかに関心はあるが、市民社会全体にたいする関心は低い。

行政も大企業も支え手にならないとすれば、市民を支えてとして育てなければならない。そのためには、もっと中間支援組織が市民社会の顔となって、中間支援を市民が支える気運を盛り上げるべきである。中間支援組織が講座やフォーラムなどで、個別テーマを教えて掘り下げるといっても、社会課題に気づく力をもつ人が育つ社会環境をつくるのが役割なのではないか。社会にはニーズが多様にあるので、一つ一つにとらわれてしまい過ぎると、全体のビジョンが見えなくなる。

TVACのボランタリーフォーラムでは、課題に気づいた人々が課題を更に社会化していくプラットフォームになっている。そこでの成果として、個別課題に関するプラットフォームが生まれている。

### (7) 中間支援組織のアドボカシーについて

個別の団体がアドボカシーをするよりも、集団で行った方が効果的なので、中間支援組織がとりまとめ役になってアドボカシーをするべきである。一団体がアドボカシーをしようとする、行政から警戒される。集団でアドボカシーを行えば、警戒も薄まるし、力も強くなる。

アドボカシーは、その時々必要なときにネットワークを形成して取り組む方がよい。単独の中間支援組織が主体となるのではなく、そのための調査研究などを担いつつネットワークのコアになる場合はある。NPO法の時も、シーズ=市民活動を支える制度をつくる会がネットワークのコアの役割を果たした。

中間支援組織には、問題提起だけでなく、市民社会の成果を集約して伝えるアドボカシーも期待したい。NPOは個性的な活動も多いが、成果が点としてバラバラになっていて、社会的なインパクトが弱い。中間支援組織が、それらをかたまりにして見せるべきである。

### (8) 日本の市民活動の中間支援組織の全体像について

都道府県レベルで社会福祉協議会がボランティアセンターと市民活動センターを合わせて運営しているのは、東京都と高知県のみで特殊

な例といえる。もう1つ特殊な例としては、県が直営しているかながわ県民活動サポートセンターがある。

日本NPOセンターは全国レベルの組織だが、地域レベルにも純粋民間型のNPOの支援センターが全国に10から20ある。その多くは、行政の指定管理の担い手になっている。その中で指定管理の事業部門は膨らんでいくけれど、自主事業部門が縮んでいく傾向がある。地域レベルで行政と対等に向かい合えるNPOの支援センターがない。

TVACは、当初は都の福祉局の委託事業で福祉分野に縛られていたが、市民活動推進を加える際に、生活文化局の補助金事業に切り替えて、活動の自由度を広げた。地域レベルの社会福祉協議会が市民活動推進も行う場合の多くは、福祉部局からの補助金を受けつつ、市民活動センターの指定管理を委託で受けて運営されている。

区市町村社会福祉協議会の場合には、ボランティア活動の推進はできるけれど、例えばNPO法人と一般社団法人のどちらを選ぶべきかというような市民活動の相談に対応できるところはほとんどない。

新しい公共支援事業で新規事業に取り組んだところで、未だに取り組みを続けているところは幾つかしかない。行政からの資金を使いこなして、独自性を発揮できる民間の中間支援組織は、日本の中ではまだ少ない。そんな中でも大阪ボランティア協会は、ボランティアセンターとして長年活動してきて、早い時期から市民活動支援センターの役割も果たしてきた。

そうした状況の中で、NPO法成立前にはなかった多分野の人たちがつながり集まれるネットワークが生まれ広がってきたことは成果といえる。ただし、人材についていえば、若い人たちのパワーは社会的企業やソーシャルビジネスに向かっていて、それが持続するならよいが、ソーシャルとビジネスの線引きが難しくビジネスに偏ってしまう恐れもある。若いイノベティブな人たちの世界とサポティブでボランタリーな人々の世界が、もっと一緒にネットワークを組みながらパワフルな市民社会をつくっていったらよい。