

地域福祉の広域的推進組織が担う役割に関する考察

ーコレクティブ・インパクトの事例からー

戸 田 達 男

キーワード：コレクティブ・インパクト、社会福祉法人、社会福祉協議会

1. はじめに

1-1. 研究の背景と目的

本研究の目的は、経営学のフレームワークを援用し、地域福祉を広域的に推進する都道府県社会福祉協議会が担う役割を、新たな視座から考察することにある。

「地域福祉」とは、現代の社会福祉分野において主流となっている概念である。戦後の日本においては、生活保護制度による現金給付や、高齢者・障害者・児童といった対象別の社会福祉施設の整備など、主として行政や社会福祉法人¹による一方向的な支援体制が構築されてきた。しかし、高齢化・少子化といった社会変動やサービス提供主体の多元化、「自立支援」の概念の浸透などにより、1990年代以降に事業者本位のサービス提供から利用者本位のサービス提供へのパラダイムシフトとも言える社会福祉基礎構造改革が行われた。地域福祉の考え方はそれまでも民間レベルでの実践や研究が進められてきたが、同改革の流れの中で2000年に社会福祉事業法が改称されて「社会福祉法」が成立したのに伴い、初めて法律上で明文化されることとなった。社会福祉に関する基本法である同法では、次のように地域福祉の概念を規定している。

（地域福祉の推進）

第4条 地域福祉の推進は、地域住民が相互に人格と個性を尊重し合いながら、参加し、共生する地域社会の実現を目指して行われなければならない。

¹ 社会福祉法人は、社会福祉事業の実施を主な目的とした民間の非営利組織であり、全国の法人数は約2万超に上る。

2 地域住民、社会福祉を目的とする事業を営む者及び社会福祉に関する活動を行う者（以下「地域住民等」という。）は、相互に協力し、福祉サービスを必要とする地域住民が地域社会を構成する一員として日常生活を営み、社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動に参加する機会が確保されるように、地域福祉の推進に努めなければならない。

（社会福祉法、令和3年4月1日施行条文、第3項は省略）

このように、地域福祉とは、地域に住む住民、社会福祉事業の経営者、社会福祉の活動者（ボランティアなど）の三者を中心に展開されるものであると法律上では規定されている²。さらに、第1項で規定された「地域住民が相互に人格と個性を尊重し合いながら、参加し、共生する地域社会」は、「地域共生社会」と呼ばれ、現在の国における地域福祉政策の大きな方向性となっている。厚生労働省はそのホームページの中で、この地域共生社会についてより踏み込んで説明している。

（地域共生社会とは）制度・分野ごとの『縦割り』や「支え手」「受け手」という関係を超えて、地域住民や地域の多様な主体が参画し、人と人、人と資源が世代や分野を超えてつながること

で、住民一人ひとりの暮らしと生きがい、地域をともに創っていく社会を指しています。

（厚生労働省「地域共生社会のポータルサイト」）

藤井(2019)は、地域福祉の現代的な定義として、「誰もが排除されない社会的包摂をめざした地域共生社会の形成を目標に、当事者・地域住民、専門職や事業者、行政等が協働していく政策や実践」と表現しているが、地域福祉の推進と地域共生社会の実現は、一体的な関係を形成していると言える。

そして、このような地域福祉の推進を組織的な使命として担っているのが、「社会福祉協議会」（以下、「社協」）である。社協は、市区町村・都道府県・全国を単位として全国的に設置されている社会福祉法人であり、本稿が主に研究対象とするのは、そのうちの都道府県社協である。

1-2. リサーチ・クエスチョン

本研究では、都道府県社協の役割を考察するにあたり、2つのリサーチ・クエスチョンを設定する。

² 同法の第7条では、「地域福祉の推進のために必要な各般の措置を講ずるよう努める」という国および地方公共団体の責務も規定されている。

第一のリサーチ・クエスションは、「都道府県社協による地域福祉実践をコレクティブ・インパクトの観点からどのように評価できるか」である。コレクティブ・インパクトとは、2011年に提唱されて以来、世界各地での実践が進む、社会的課題を解決するための新たなアプローチである。すでに述べたように、地域福祉は多様な主体の協働により地域共生社会の形成を目指す実践であり、セクター間の協働を前提とした「コレクティブ・インパクト」のアプローチと高い親和性を有していると考えられる。そのため、まずはこのフレームワークを援用しつつ、ある都道府県社協の実践事例の有効性について考察する。

第二のリサーチ・クエスションは、「地域福祉におけるコレクティブ・インパクトの実現において、都道府県社協はどのような役割を担いうるか」である。地域福祉を推進する都道府県社協の役割については、先行研究において十分に論じられてこなかった³。しかし、地域共生社会の実現という全国的な福祉政策の潮流の中で、都道府県社協はその構成員の多様性と組織能力を活かし、固有の役割を果たすことができると筆者は考える。もとより、都道府県社協の組織能力全般を体系的に明らかにするには、広範かつ詳細な研究が必要である。本研究では、あくまでコレクティブ・インパクトの実現において都道府県社協が担いうる役割に焦点を絞って考察を行うこととした。

これらのリサーチ・クエスションに基づく本稿の構成は次のとおりである。第2節では、本研究の主たる対象である社協の組織特性を、議論の前提として整理する。第3節では、分析の枠組みとして位置づけたコレクティブ・インパクトのアプローチの内容を概観する。第4節では、具体的な調査対象としてある都道府県社協の実践事例を取り上げ、調査方法について述べる。第5節では調査結果の概要を提示する。第6節では、文献調査やインタビュー調査に基づいて、当該事例の分析・考察を行い、実務的なインプリケーションを導出する。最後に第7節では、研究結果の要点を整理するとともに、今後の研究課題について言及する。

2. 研究対象

2-1. 社会福祉協議会の組織特性

本研究が対象とする社協は、前述のとおり地域福祉の推進を目的に市区町村・都道

³ 概説書としては和田敏明編(2021)が発行されている。また、事例研究としては、滋賀県社協の「滋賀の縁創造実践センター」の取り組みについて書かれた谷口・永田(2018)、大阪府社協の「大阪しあわせネットワーク」(生活困窮者レスキュー事業)の活動をまとめた大阪府社協編(2013)などの先行研究がある。

府県・全国を単位として設置されている社会福祉法人である。民間の非営利組織ではあるが、社会福祉法の第 109～111 条を根拠規定としており、また財源構成上で補助金・委託金の割合が多くを占めていることから、公的な性格の強い団体である。橋本(2015)は、このような現状を踏まえて、社協が住民にとって「曖昧さを抱えた組織」とであると指摘する。兵庫県社協では社協の組織特性として、「住民協議体」「運動推進体」「事業体」の 3 つの側面があると規定している(図 1)。

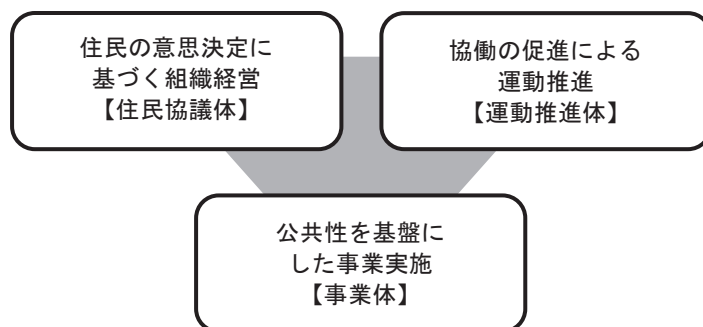


図 1：社協組織の 3 つの側面（特性）

（出所：兵庫県社協(2019)に基づき筆者作成）

市区町村社協では、住民参加による地域福祉活動やボランティア活動の推進、相談支援事業の実施、介護保険事業や障害福祉サービス事業の運営など、地域の実情に応じた多様な事業を実施している。地域住民のほか、民生委員・児童委員⁴、ボランティア・NPO等の多くの関係者の参画のもと、地域住民が住み慣れたまちで安心して生活することのできる「福祉のまちづくり」⁵の実現をめざしている。

また、都道府県社協については、1951年に制定された社会福祉事業法において市区町村社協に先んじて法制化が行われた。現行の社会福祉法第 110 条では、都道府県社協が実施する事業として、市町村社協が実施する事業のうち広域的な見地から行うことが適切なものに加えて、「社会福祉を目的とする事業に従事する者の養成及び研修」「社会福祉を目的とする事業の経営に関する指導及び助言」「市町村社会福祉協議会の相互の連絡及び事業の調整」を規定している。このほか、生活福祉資金貸付事業や

⁴ 民生委員・児童委員は、厚生労働大臣から委嘱された非常勤・無報酬の地方公務員である。担当する区域で住民の生活上のさまざまな相談に応じ、行政をはじめ適切な支援やサービスへの「つなぎ役」としての役割を担っている。

⁵ 「福祉コミュニティの形成」とも言い換えられる。福祉コミュニティとは、当事者・住民自らが福祉活動に参加し、当事者の自立生活を支えることのできる地域社会を指し、その形成が社協活動の目的とされてきた。

日常生活自立支援事業⁶など、法令に定められた事業の実施主体としての側面も有するなど、その事業内容は市区町村社協と同様に多岐に渡っている。

社協を巡る最近の大きな動きとして、「社協基本要項」の改定がある。社協は、市町村社協が法律で明文化される前から設置が進められていたが、その組織活動が系統的に整備されていなかったことを受けて、1962年に社協の関係者自らの手で策定したのが「基本要項」である。1992年にも改定が行われたが、社会・経済の変化や社協事業・活動の広がりを踏まえて、新たな社協の方向性を示すため、2024年から全国社会福祉協議会（全社協）において検討・協議が行われ、2025年3月に「社会福祉協議会基本要項 2025」として取りまとめられた。検討の中では、すべての社協活動の基盤にある「住民主体」の考え方などを巡って、全国の社協関係者による議論が交わされ、結果として「①住民を中心に置く」「②住民のニーズに基づく」「③住民の主体形成と組織化を基礎とする」という「住民主体の理念」が確認された。

一方で、こうした改定過程に対しては批判的視点も存在する。有志による「基本要項改定とこれからの地域福祉を考える研究会」（2025）は、改定にあたって内容に関する議論が十分に深められていない点を指摘し、その背景として「市町村社協の協議・論議を促進する都道府県社協の働きに格差が生じ、都道府県単位での議論が低調になっている」ことを挙げている。また、完成した基本要項において、都道府県社協の機能は市区町村社協が持つ機能に加えて「市区町村社協の支援と協働」があるとするにとどまり、都道府県社協の経営強化に関する検討は今後の課題として先送りとなった。

3. 理論的枠組み

3-1. コレクティブ・インパクト

本研究では、都道府県社協が担いようの役割を分析するにあたり、フレームワークとして「コレクティブ・インパクト（collective impact）」を採用する。J. カニアとM. クラマーが2011年にスタンフォード・ソーシャルイノベーション・レビューの誌上で提唱したこのアプローチは、世界中のソーシャルイノベーターの指針となり、その論文は20年を超える同誌の歴史の中でも最も多く読まれた記事であると認められてい

⁶ 「生活福祉資金貸付事業」は、他制度の利用が困難な低所得者世帯や障害者・高齢者世帯の一時的な経済的ニーズに応えるとともに、その在宅福祉および社会参加の促進を図ることを目的とした制度。新型コロナウイルス感染症の拡大期に実施された同制度の特例貸付では、全国で1兆4千億円を超える貸付が行われた。「日常生活自立支援事業」は、認知症高齢者や知的・精神障害者など判断能力が不十分な人が、地域において自立した生活が送れるよう、福祉サービスの利用援助や日常的な金銭管理サービスの提供を行う事業。

る（中嶋、2023）。

コレクティブ・インパクトとは、「異なるセクターから集まった重要なプレーヤーたちのグループが、特定の社会問題のために、共通アジェンダに対して行うコミットメント」（Kania and Kramer, 2011:p. 36）として定義されている。集合的（collective）という形容詞は、個別の（isolated）インパクトと対比して使われる。カニアらは、非営利分野においては、この個別インパクト、すなわち単一の組織による問題解決のアプローチが最も頻繁に使われているが、社会問題は行政施策や営利活動も含めた諸活動の相互作用によって引き起こされるものであることから、個別インパクトに頼るだけでは問題をより複雑化させることになる」と指摘する。そこで、このような複雑な社会問題の解決に有効とされたのが、非営利セクターにとどまらずセクターを横断した連合体によるアプローチとしての、コレクティブ・インパクトである。

では、コレクティブ・インパクトは、以前より地方自治やまちづくりの分野で言われてきた「協働」と何が違うのか。カニアらは、協働（collaboration）のタイプとして「資金提供者による協働（funder collaboratives）」「官民協働（public-private partnerships）」「多様な利害関係者による取り組み（multi-stakeholder initiatives）」「社会セクターによるネットワーク（social sector networks）」を挙げながら、これらの取り組みの大部分が継続的な一貫性を有していなかったことから結果を残せていないとしている。いわゆる協働が、特定の組織のリードにより他の組織に協力を依頼するかたちを中心であったのに対して、コレクティブ・インパクトはシステム全体から多様な利害関係者を招集し、対話を通じて現状を理解し、ゼロから解決策を見出していくプロセスが特徴とされるのである。このことは、従来の協働の取り組みの有効性を否定するものではなく、コレクティブ・インパクトの成功要件を適切に満たした協働の取り組みであれば、より大きな成果を残せるものと理解すべきであろう。佐々木（2022）も、コレクティブ・インパクトは協働の発展形態として位置づけることができると指摘している。

Kania and Kramer（2011）では、コレクティブ・インパクトを成功裏に実現する条件が表1のとおり整理されている。これら5つの成功要件は、ソーシャル・イノベーションの分野においてブームとも言える反響をもたらした一方で批判も行われ、Cabaj and Weaver（2016）は「コレクティブ・インパクト3.0」としての5つの条件の見直しを主張している。コレクティブ・インパクト3.0は「運動論のパラダイムであり、既存の社会システムや取り組みの改善だけでは効果があらわれないシステムの改革や変革を重視する」（佐々木、2022）とされており、ソーシャルアクションによる運動性を

重視する社協活動に適用できる可能性もある。また、Kania et al. (2022)は、最初の論文から10年を経て、アメリカ国内の社会的分断などを背景に、「エクイティ（構造的な格差の解消）の向上を目指す」という文言を加えてコレクティブ・インパクトの再定義を行っている。本稿における分析では、先行研究の一定の蓄積のある Kania and Kramer (2011)による表1の成功要件を用いることとする。

表1：コレクティブ・インパクトの成功要件

①共通のアジェンダ (Common Agenda)
参加するすべての主体が、問題に対する共通理解も含めた変革のビジョンを共有し、その問題を解決するための共同のアプローチを有していること。
②共有された測定システム (Shared Measurement Systems)
努力を一貫性のあるものとして継続させ、参加する主体がお互いの責任を維持できるよう、常にデータを収集し、結果を測定していること。
③相互に強化しあう活動 (Mutually Reinforcing Activities)
各主体の活動が、相互に強化しあう活動計画によって調整されつつ、明確に区別されていること。
④継続的コミュニケーション (Continuous Communication)
多くのプレーヤーが信頼を確立し、互いの目標を確認し合い、共通のモチベーションを生み出せるよう、継続的で開かれたコミュニケーションを行うこと。
⑤活動を支援するバックボーン組織 (Backbone Support Organizations)
取り組み全体の支柱 (backbone) として、参加する組織や機関の調整を行う、スタッフと一連の特殊なスキルを有する独立した組織があること。

(出所：Kania and Kramer (2011) に基づき筆者作成)

なお、佐々木(2022)は、コレクティブ・インパクトのフレームワークとしてのモデル化と、5つの成功要件によりコレクティブ・インパクトであるか否かを判別するという発想（ラベリング）が、コレクティブ・インパクトの多様性を犠牲にするとして警鐘を鳴らしている。本稿では、こうした批判的視点も踏まえつつ、日本において実践事例の少ないコレクティブ・インパクトの理論的枠組みを精緻化することを目的とするのではなく、地域福祉の具体的な実践にこのフレームワークを適用し、そこから得られる実務的なインプリケーションを導くことに重点を置く。

4. 研究方法

4-1. 調査対象

本研究では、二つのリサーチ・クエスチョンを考察するにあたり、兵庫県社協を調査対象とした。同社協ではこれまで、全県的な地域福祉推進の方針を提起したり、市

町社協に対して在宅福祉サービスや小地域福祉活動⁷などの推進を支援したりと、中長期的な視点に基づく特徴的な事業展開を行ってきた歴史を有している。本稿では、特に兵庫県社協が近年積極的に推進している「ほっとかへんネット（社会福祉法人連絡協議会）」の取り組みを事例として取り扱う。

調査にあたっては、兵庫県社協が発行した『ほっとかへんネットガイドブック』（2024a）および『県社協 2025 年計画』（2021）等を基礎資料とし、まずはほっとかへんネットの取り組み内容と兵庫県社協の役割についての概観を行う。次いで、関係者へのインタビュー調査を実施し、文書で確認された内容との照合および補完を図り、考察の実証性を高めることをめざした。

4-2. インタビュー調査の実施

インタビュー調査は、ほっとかへんネットの実践の有効性や兵庫県社協の役割を考察するにあたり、兵庫県内市町社協の役員である A 氏、兵庫県社会福祉法人経営者協議会の役員である B 氏、兵庫県社協の幹部職員である C 氏を対象とした。これらの対象者は、いずれもほっとかへんネットの推進における意思決定や実務に深く関与していることから、本研究のリサーチ・クエスチョンに関する有益な知見を提供し得る立場にあると判断した。

インタビューの方法としては、各対象者に対し、30 分程度の面談形式による半構造化インタビューを実施した。インタビューは、あらかじめ筆者が整理した質問項目をもとに進めつつ、対象者の発言内容に応じて柔軟に掘り下げるかたちで行った。1 目のリサーチ・クエスチョンに関連する質問項目としては、「ほっとかへんネットの今後の展開をどう考えているか」、2 目のリサーチ・クエスチョンに関連する質問項目としては、「都道府県社協の役割として、特に重要な役割は何か」「兵庫県社協の強みがあるとするれば、どこにあるか」「今後、兵庫県社協がより伸ばしていくべき組織能力は何か」を設定した。以上により、共通性のある情報とともに各対象者固有の視点も把握することを目指した。インタビューは録音の上で逐語的に記録し、内容の分析に用いた。

⁷ 「在宅福祉サービス」は、在宅の高齢者・障害者の暮らしを支えるために提供される介護サービスや食事サービス、移送サービスなどの総称。社協によって先駆的に取り組まれてきた歴史があり、訪問介護や入浴サービスのように介護保険によって制度化されたサービスも少なくない。また、「小地域福祉活動」とは、住民同士の交流の場としてのふれあい・いきいきサロンや見守り活動など、身近な地域の中で住民自身によって展開される福祉活動を指し、兵庫県内でもすべての市町で取り組まれている。

5. 調査結果

5-1. 「ほっとかへんネット」の取り組み内容

まずは、ほっとかへんネットについて、基礎資料等を用いて取り組みの全体像を概観する。この活動は、基礎自治体単位で、高齢・障害・児童といった分野を超えて社会福祉法人が連携して、地域の生活・福祉課題の解決をめざすものである。兵庫県社協がこの「ほっとかへんネット」の成立に至った経緯は表2のとおりである。

表2：ほっとかへんネット立ち上げの経緯

年	県社協の取り組み
2005	県社会福祉法人経営者協議会と県社協が地域貢献活動の調査研究を開始
2006	『地域貢献推進事業事例集・マニュアル』発行
2012	「地域福祉推進会議」を設置。実態調査を実施
2013	「地域福祉推進会議」にてヒアリング調査と協議
2014	「地域福祉推進会議」の中間報告書を発行 方針① 社会福祉法人としての総合相談の体制整備 方針② 市区町内に社会福祉法人連絡協議会を組織化 モデル地区指定を開始。南あわじ市、神戸市垂水区の2か所でスタート
2016	社会福祉法人連絡協議会の立ち上げに向け話し合いがスタート 「ほっとかへんネット」という呼称が決定
～現在 (2023)	全県で「地域公益推進セミナー」「社会福祉法人連絡協議会代表者等連絡会」「ほっとかへんネット立ち上げ等にかかる助成金支援」、県社協機関紙での取材・広報などを実施

(出所：兵庫県社協、2024a、p.9)

兵庫県内では、2000年代初頭から、社会福祉法人が福祉施設の運営などの社会福祉事業だけでなく、より地域に開かれた社会貢献活動を進めるべきであるという、企業のCSRにも似た考え方についての検討が進められてきた。その決定的な転機となったのは、2013年度から本格的な議論が始まった、いわゆる社会福祉法人制度改革である。この制度改革は、社会福祉法人における「内部留保」の存在や、一部の経営者による法人の私物化といった問題などを背景として展開された。民間の社会福祉施設等の運営主体として、公的な補助金や税制面での優遇措置がある社会福祉法人の法制度について、規制改革実施計画や社会保障制度改革国民会議報告書において見直しの方向性が打ち出され、社会保障制度審議会福祉部会における協議を経て、2016年に社会福祉法の大改正が行われた。

制度改革の柱の中で、「経営組織のガバナンスの強化」「事業運営の透明性の向上」「財務規律の強化」などと並んで掲げられたのが、「地域における公益的な取組を実施

する責務」である。「地域における公益的な取組」とは、各法人が社会福祉事業以外に、地域社会への貢献として、日常生活又は社会生活上の支援を必要とする者に対して、無料又は低額な料金で提供される福祉サービスとして定義されている。

兵庫県では、これらの動きに並行して、兵庫県社協が事務局を担う県社会福祉法人経営者協議会（以下、「経営協」）を中心に対応が図られた。2012 年度に経営協が設置した「地域福祉推進会議」において、社会福祉法人の地域貢献を進めるためには、制度上の種別を超えて複数の法人が連携し、ネットワークで支える仕組みが必要であるとして、「社会福祉法人連絡協議会」を組織化することが提起されたのである。組織化にあたっては、兵庫県が大都市から郡部、海岸部から中山間地まで多様な地域を有し、なおかつ広いエリアを抱えることから、地域性とニーズへの即応性を考慮し、市区町単位で社会福祉法人の組織化を進めることになった。2016 年度からは「ほっとかへんネット」の愛称が採用され、全県的な呼称として定着している。

各地域のほっとかへんネットでは、これまでの社会福祉法人の実践の積み重ねを基盤として、全県で画一的な活動・事業を実施するのではなく、地域の実情に応じた取り組みが進められてきた。例えば、2014 年に最も早く設立された「ほっとかへんネット南あわじ」では、職員レベルが参画する実務担当者会議内に「広報」「災害」「生活困窮者支援」「子ども支援」という 4 つのグループをつくり、活動の幅を広げている。

「子ども支援」では、高齢者施設内に子ども食堂「ほっとねっと食堂」を開設して、地域の親子が高齢者施設に関心を持つことが目指された。また、公民館で子どもへの学習支援「ほっとねっと勉強会」を開始し、長期休暇の時期に高校生ボランティアの協力を得て、子どもに勉強を教えるという取り組みも行っている（図 2）。このほか、全県的には災害時の要配慮者支援の取り組みや総合相談窓口の設置など、多様な取り組みが見られる。



図 2：ほっとかへんネット南あわじの活動の様子

（出所：兵庫県社協、2024a、p. 29）

2014 年から設置が始まったほっとかへんネットは、2016 年以降は経営協と県社協が協働で設立を支援しながら、2025 年 4 月には県内の全 49 市区町（神戸市は区単位）で設立が完了した。すべての地域において運営の事務局は地元の社協が担っている。ほっとかへんネットは、社会福祉法人のネットワークではあるものの、専門職が一方的に誰かを支援をするというより、社会福祉法人も地域の一人として、多様な人々と共に地域内のつながりを豊かにしていく役割を担うことを目指しており、困りごとを抱えた人を地域の多様な主体のネットワークにより支えていくという志向性をもって推進されている（図 3 参照）。

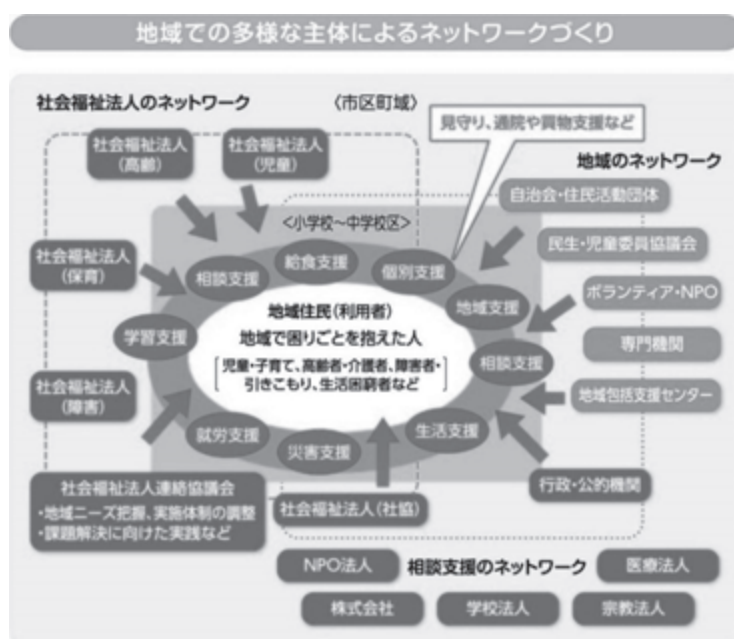


図 3：ほっとかへんネットの展開イメージ

（出所：兵庫県社会福祉協議会ホームページ）

兵庫県社協が 2023 年に当時設置済みのほっとかへんネット（40 か所）の代表者及び事務局担当者を対象に実施したアンケート調査では、ほっとかへんネットの成果として「種別を超えたつながり」を挙げる回答が 97.4%に上っている（兵庫県社協、2024a、p. 11）。また、「社協と施設の組織的な連携が進んだ」という回答も半数で見られるなど、設置に対する当事者の評価は高い。社協は本来、「その区域内における社会福祉を目的とする事業を経営する者及び社会福祉に関する活動を行う者が参加し」（社会福

祉法第 109 条) と定められているように、社会福祉事業者の連絡体としての側面を有していたが、実際には社協と社会福祉法人との連携は限定的であった。したがって、社会福祉法人間の連携によるこのような新たな組織の設置は、地域福祉の展開において非常に画期的な取り組みであると言える。J. A. シュンペーターは、イノベーションとは既存の要素の「新結合」であると定義したが、ほっとかへんネットは既存の福祉資源を結合し直したという点で、「新しい組織の実現」というイノベーションの類型に該当すると見なすことができる。実際、ほっとかへんネットの設立数は、図 4 に見られるように 2015～2018 年に成長期とも言える急激な増加を示しており、イノベーション・ライフサイクルに見られる S 字カーブを描いている。

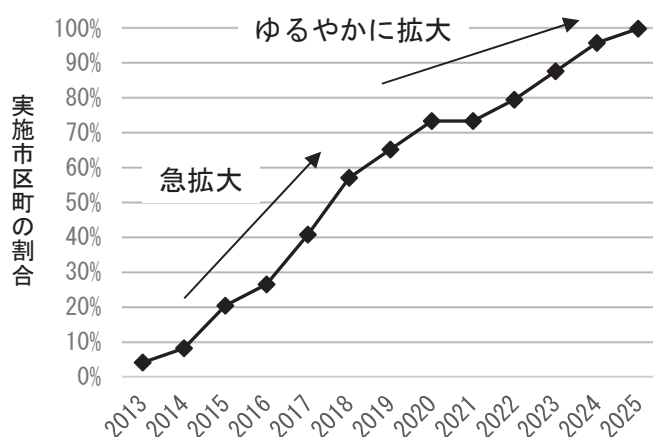


図 4：ほっとかへんネット実施市区町の割合の推移

(出所：筆者作成)

現在、地域共生社会の実現に向けた流れの中で、市町村域での多様な主体の連携による包括的な支援体制の構築が全国的に進められているが、ほっとかへんネットはこのような政策とも方向性が重なるものであり、地域福祉実践としての重要性は非常に高いと考えられる。

5-2. 兵庫県社会福祉協議会の使命と機能

次に、上記のようなほっとかへんネットの取り組みを推進している兵庫県社協が、自組織の位置づけや役割をどのように定義しているかについて整理する。中長期的な視点から組織の役割と活動方針を定めた『兵庫県社会福祉協議会 2025 年計画』(2021)

では、「県内の地域福祉を進める主体と協働し、私たちが目指す共生のまちづくりをすすめること」という使命を掲げている。この使命を実現するために、同計画では以下の5つの「機能」を基盤として位置づけており、それぞれの機能は相互に関連し合いながら展開される点に意義があるとしている。

第一の機能は「プラットフォーム」である。この機能は、県社協の要となる機能として、他の4つの機能の基盤をなすものである。同計画では「多様な課題への対応には多様な力の結集が必要であり、団体・個人が課題や情報を共有し、お互いの強みや特性を活かしあって、関係機関の協議・協働による創造的な課題解決を図り、組織間をコーディネートするための「場」づくり（プラットフォーム）を進めます」（兵庫県社協、2021、p.15）とされており、まさにコレクティブ・インパクトの中核要素と親和性の高い機能であると言える。

第二に挙げられるのが「情報収集・発信」の機能である。これは、地域福祉の現場動向やニーズの把握に資する機能であり、共生のまちづくりの基盤となる広報・啓発活動を含んでいる。また、現場の課題に応じて付加価値をつけた情報の発信や、マスメディアとの連携を通じた発信力の強化も図っている。

第三の「調査・研究」の機能は、前述の「情報収集・発信」と相補的な関係にある。把握された地域福祉の諸課題に対して、大学や研究機関等との連携のもとで調査・研究を実施するものである。

第四の機能は、「人材育成」である。福祉専門職に加え、民生委員・児童委員など、地域福祉活動のキーパーソンとなる担い手を育成する機能である。福祉従事者がいきいきと働ける職場定着支援を含めた人材育成は、社会福祉法にも明確に定められた県社協の法的役割の一つである。

最後に、「政策提言」の機能がある。上記の各機能を通じて現場の課題を集め、福祉政策の形成に資する提言を行政機関等へ行う役割である。「地域福祉の政策化」⁸が進展する中で、とりわけポストコロナ社会における新たなセーフティネットの構築に向けて、これまで以上にこの機能を発揮していく必要性が提起されている。

5-3. インタビュー調査の結果

インタビュー調査では、以上のようなほっとかへんネットの取り組みや兵庫県社協

⁸ 近年、地域共生社会の実現に向けた各種施策が展開され、2018年4月に施行された改正社会福祉法でも市町村による包括的な支援体制づくりなどが規定されるなど、これまで民間の自発的な取り組みが中心であった地域福祉活動が政策的に位置付けられつつある。このような動きを指して「地域福祉の政策化」と呼ばれている。

の機能を踏まえて、2つのリサーチ・クエスチョンを考察するにあたり、それぞれの立場から非常に示唆に富む発言がなされた。詳細は次節で触れることとするが、3氏から共通して表明されたのは、人口が減少する社会にあって、地域の福祉課題が多様化する中で、社会福祉法人が連携して地域の福祉基盤を構築していくことの必要性和、その具体的な取り組みとしてのほっとかへんネットの可能性に対する期待であった。

6. 考察

6-1. コレクティブ・インパクトとしてのほっとかへんネットの有効性

第一のリサーチ・クエスチョンとして設定した「都道府県社協による地域福祉実践をコレクティブ・インパクトの観点からどのように評価できるか」という問いへの答えを見出すため、まずは兵庫県社協(2024a)やインタビュー結果の内容に基づき、第3節で紹介したコレクティブ・インパクトの5つの成功要件に沿って、ほっとかへんネットの推進において見出される要素を分析する。

最初の「①共通のアジェンダ」については、カニアらの定義では「変革のビジョン」と「共同のアプローチ」に分けられる。このうち「変革のビジョン」については、「みんなが活躍できる地域を共に創るほっとかへんネット～誰一人取り残されない地域共生社会の実現へ～」が全県的なビジョンとして掲げられている。各市区町においても、「町内の障害福祉サービスの充実」(新温泉町)、「福祉現場の育成×人材確保×地域の活性化」(丹波市)といったように、ニーズ把握に基づいた独自のアジェンダを設定している地域も見られる。このようなビジョンの前提としては、制度から漏れ落ちる問題や複合多問題への支援の必要性が生じている中で、制度上の種別を超えて複数の法人が連携し、ネットワークで支える仕組みが必要であるという課題認識が共有されていると言える。

「共同のアプローチ」については、県内の約6割のほっとかへんネットで、主任や相談員等による実務者会議やプロジェクト、部会など実務者の協議の場が設けられており、そこで各地域における活動の創出に向けた参加者の合意形成が行われている。

次の「②共有された測定システム」については、上記の実務者会議の中で活動の振り返りが行われ、次の実践につなげる運営がなされている。兵庫県社協はこの実務者会議が「ほっとかへんネットのエンジン」としており、「計画・活動・評価・改善(PDCA)サイクルにより、地域にあるニーズに社会福祉法人がどう応えているのかについて、ほっとかへんネット加入法人以外の主体にもその意義を共有し、評価

を得ることが、意義・目的の浸透につながります」としている(兵庫県社協、2024a、p. 12)。さらに、ほっとかへんネットとしての「地域福祉計画(行政)や地域福祉推進計画(社協)策定への参画」「中期計画作成」「地区別計画作成」が、ぶれない理念・ビジョンのもとで活動を発展させるポイントになると提案している。

この成功要件については、全県的に実態調査を行うなどして取り組み内容の検証を行っている兵庫県社協の役割が大きい。まだ十分に取り組みが進んでいるとは言えないが、取り組みの評価指標として、「①タスクゴール：当初計画の数値目標や活動・事業の達成度を評価」「②プロセスゴール：活動・事業への当事者・住民の参画度や主体的な力の高まりを評価」「③リレーションシップゴール：組織間の関係性の変化やそのことによる力の発揮を評価」が提示されている(兵庫県社協、2024a、p. 22)。これらはコミュニティ・ワークの分野で伝統的に用いられてきた評価軸であるが、具体的な数値化による評価手法は十分に確立されているとは言えず、ほっとかへんネットの取り組みから地域福祉の新たな評価指標が生まれる可能性もある。今後は国の政策でも位置づけられている「社会的インパクト評価」の手法も応用できると考えられる⁹。

さらに、この成功要件に関連して今後の取り組みとして注目されるのが、令和7年度から始まっている「ひょうごほっとかナイト」認定制度である。一定要件を満たすほっとかへんネットを、県知事、県社協会長および県経営協会長が認定するものである。認定要件の必須項目として「①関係機関・団体との協議・意見交換の実施(年2回以上)」「②地域と連携した災害福祉支援の体制づくり」「③定期的な情報発信・啓発活動に関する取組み」が含まれていることは、取り組みの成果の測定と社会への発信が強く意識されていることを示している。インタビュー調査の中で、B氏は「社会福祉法人が取り組んでいることに価値を認め合い、世間に見せていくことでフィードバックが得られ、継続性につながる」と述べ、C氏も「地域内でのPDCAサイクルに基づいた体制の構築を評価するものである」と語るなど、それぞれがこの制度の持つ意義を強調している。

三番目の成功要件である「③相互に強化しあう活動」については、ほっとかへんネットに参画する社会福祉法人がそれぞれの強み(人的・物的資源)を発揮しながら活動を展開している。例えば、「ほっとかへんネットたるみ」では、児童養護施設退所後に就労の継続が難しい人の支援を、別法人の障害福祉事業所が連携して実施したり、

⁹ 「社会的インパクト評価」とは、事業や活動の短期・長期の変化を含めた結果から生じた「社会的・環境的な変化、便益、学び、その他効果」を定量的・定性的に把握し、事業や活動について価値判断を加えることを指す。(特定非営利活動法人ソーシャルバリュージャパンホームページ <https://socialvalue.jp.org/impactassessment/>)

ひきこもりの方の支援を多職種で連携して実施したりしている。これまで社会福祉法人が運営する社会福祉施設は、特別養護老人ホームや障害者支援施設、児童養護施設、保育所、救護施設といったように、高齢者・障害者・児童などの各分野で縦割りとなっている制度福祉を担ってきた。ほっとかへんネットは、このような法人間の活動に横ぐしを指すものであり、地域福祉や地域共生社会の理念を体現する取り組みである。

「④継続的コミュニケーション」については、立ち上げまでは主に「代表者会議」が、そして現在ではすでに触れた「実務者会議」がその役割を担っている。実務者会議は平均すると年6回弱開催されており、組織の枠を超えて職員がイベントと一緒に経験したり、話し合ったりすることにより、実践の多様化と活性化につながっており、ほっとかへんネットのエンジンとして活性化の鍵となっている。さらに、福祉職場における人材確保が慢性的な課題となる中で、職員が仕事のやりがいや楽しさ、成長の手ごたえを感じて人材定着にもつながるという派生的な効果がもたらされている。

また、ほっとかへんネットにおいては地域の住民組織とのコミュニケーションも存在していることを指摘しておきたい。小野市では、主に小学校区単位で設置されている「地区よりそい協議会」にほっとかへんネットの関係者が参画し、地域ニーズの把握と活動の評価を住民と共に進めている。兵庫県社協では「ほっとかへんネット内だけでなく、地域のいろいろな人に拡げていくことで、地域ニーズに対応した取組みになり、ほっとかへんネットと地域が頼り頼られる“いい関係”になっていきます」（兵庫県社協、2024a、p. 21）と提起しており、継続的かつ多様な人々に開かれたコミュニケーションが、地域共生社会の実現に向けて地域内でのつながりを再構築しつつある点は重要である。

最後の、「⑤活動を支援するバックボーン組織」については、各市区町の社協がほっとかへんネットの事務局としてその役割を担っている。県内の社協では、民間の福祉計画としての「地域福祉推進計画」の策定による計画活動の蓄積があり、コミュニティ・ワークのスキルに基づく組織化活動の専門性を有している。兵庫県社協は、「社協としては、地域のニーズと「ほっとかへんネット」の実務者同士のネットワークによる自発的・主体的な動きをコーディネートすることにより、（中略）、地域住民をはじめとした多様な主体との協働による地域づくりへとつなげていくことが求められる」（兵庫県社協、2024b、p. 19）としており、バックボーン組織としてのほっとかへんネットの推進は、市区町社協活動の方向性と軌を一にしていると言える。柴田（2024）は、地域福祉実践におけるコミュニティ・インパクトのアプローチの可能性に言及しながら、地域福祉の中間支援機能を担う社協の存在がバックボーン組織として重要になる

と指摘している。B氏も、「将来的には各法人に最低1人はソーシャルワーカーを配置して、問題解決型ではなく、幸福追求型の地域づくり支援を行い、市区町社協のワーカーがそれを束ねるのが理想である」としながら、社協の役割の重要性を裏付けている。さらに言えば、社協の役割は単なる中間支援機能にとどまらない。社協は前述のように住民主体の理念に基づいた協議体としての特性がある。地域の住民組織やNPO、教育機関といった多様な主体とのネットワークを広げる「バウンダリー・スパンナー」¹⁰として、ほっとかへんネットを単なる社会福祉法人の連合体に終わらせない可能性をもたらしている。

表3：ほっとかへんネットに見出されるコレクティブ・インパクトの成功要件

コレクティブ・インパクトの成功要件	ほっとかへんネットに見出される要素
①共通のアジェンダ (Common Agenda)	「誰一人取り残されない地域共生社会の実現」が共通目標。地域独自のアジェンダもあり。
②共有された測定システム (Shared Measurement Systems)	実務者会議を軸としたPDCAサイクルが重要。認定制度の今後の展開も注目される。
③相互に強化しあう活動 (Mutually Reinforcing Activities)	分野を超えたつながりにより、各法人がそれぞれの強みを発揮している。
④継続的コミュニケーション (Continuous Communication)	実務者会議等の協議の場が継続的に運営されている。住民組織と連携する地域も。
⑤活動を支援するバックボーン組織 (Backbone Support Organizations)	事務局を担う市区町社協がバックボーン組織としての役割を担っている。

(出所：筆者作成)

以上のように、ほっとかへんネットは、コレクティブ・インパクトの成功要件とされる5つの要素をすべて備えている(表3)。Kramer and Pfitzer(2016)は、これらをすべて満たすことは「言うのは簡単でも実行するのは非常に難しい」と指摘しており、このことを踏まえると、ほっとかへんネットはコレクティブ・インパクトの枠組みにおいて高い実現度を有し、社会的インパクトを創出する可能性の高い取り組みであると見なすことができる。

なお、内閣府(2019)は、カナダとアメリカにおけるコレクティブ・インパクトの実践事例を調査し、社会課題の解決に向けた協働の要点を、「課題把握」「共通の課題認識(アジェンダ)」「関係者の参与」「成果」という4つのプロセスに整理している。この枠組みをほっとかへんネットに適用すると、図5のとおり位置づけることができる。

¹⁰ バウンダリー・スパンナー(boundary spanner)とは、ソーシャルネットワーク理論の中で精緻化された概念であり、異なる企業・組織・分野・業界の境界を越え、①異なるプレーヤーをつなぎ、②自身のメリットだけでなく、ネットワーク全体の公益を追求する役割を担うとされる(入山、2019)。

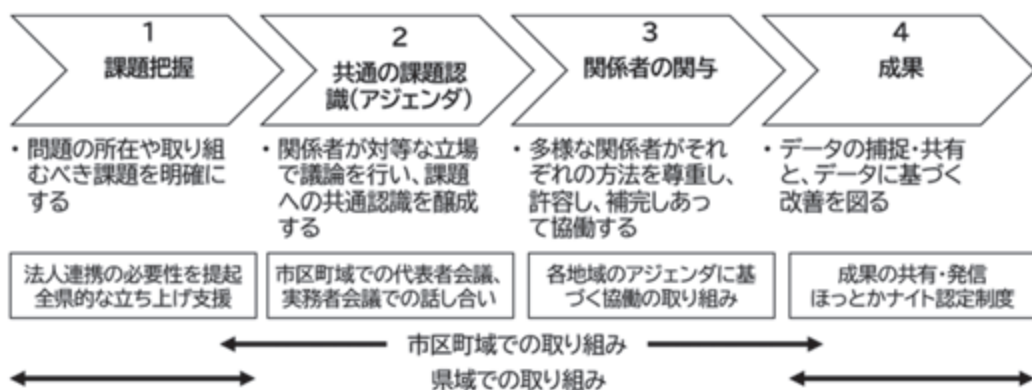


図5：ほっとかへんネットの推進におけるコレクティブ・インパクトの展開過程

(出所：内閣府（2020）『社会課題の解決における成果最大化に向けた協働の海外事例調査報告書』に基づき筆者作成)

兵庫県社協(2024a)は、「ほっとかへんネット」の現状について、「種まき期」から「成長期」への移行段階にあると位置づけている。この見解に基づけば、多くの地域においては、前掲の図における「1 課題把握」と「2 共通の課題認識」の段階を経て、「3 関係者の関与」のステージに相当する具体的な取り組みが開始されていると考えられる。今後は、協働主体のさらなる拡大を図るとともに、「4 成果」の段階へと移行し、取り組みの効果を可視化していくことが求められる。また、「1 課題把握」および「4 成果」の段階については、県域レベルで主導的に進められている側面が強く見られることから、ほっとかへんネットの推進においては、コレクティブ・インパクトが市区町域レベルと県域レベルの両層で重層的に展開されている構造が読み取れる。このような二層での展開は、コレクティブ・インパクトのスケールを県域で拡大し、市区町間での取り組みの格差を解消することにつながるものである。

以上のようなほっとかへんネットの今後の課題に関して、兵庫県社協(2024a)は取り組みの強化に向けた方策を提示しているが¹¹、インタビュー調査ではC氏から表4に示すような展望が述べられた。

¹¹ 具体的には、「1 理念・ビジョンを発信し続けるネットワーク内と地域社会に」「2 法人間のつながりを育てる」「3 地域のいろいろな人と力をあわせる」「4 PDCAで持続・発展するネットワークへ」「5 人が育ちあうネットワーク活動へ」「6 県域のネットワークづくりと活動支援」の6つである。

表4：ほっとかへんネットの今後の展望

①地域の多様な主体との協働を広げるネットワークへの発展

社会福祉法人だけでなく、地域の多様な関係者とともに汗をかく協働のネットワークを育成しながら、「課題解決型」から「幸福増進型」の運動へと転換し、地域内でのPDCAサイクルに基づいた体制の構築を進める。

②社会福祉施設の災害対応

「ほっとかへんネット」を相互学習・実践の場として、コーディネーションや協働といった専門性を伸ばしていくことにより、ケアワークだけでなく、災害時に不特定多数の人々を受け入れ、支援を調整することができるようになる。

③2040年問題を見据えた福祉サービスの基盤維持

人口減少に伴う福祉ニーズの地域的な偏在により、介護人材の減少が統計上でも確認されている中で、日頃から種別を超えて連携・協働を進めることにより、ニーズへの柔軟な対応（例えば、保育園の送迎バスの空席を活用して障害者の移送支援を行うなど）が可能となる。

（出所：筆者作成）

最初に挙げられた①の展望は、まさにコレクティブ・インパクトの取り組みとしてのほっとかへんネットの根幹に関わる論点である。ほっとかへんネットは、もともと「社会福祉法人連絡協議会」として組織された経緯があり、コレクティブ・インパクトにおける「異なるセクターから集まった重要なプレーヤーたちのグループ」という理想像からすれば、同一セクター内の連合体と見なされるおそれがある。兵庫県社協では、民生委員・児童委員や、自治会やまちづくり協議会、地区社協や福祉推進委員会などの地域組織の役員、ボランティアやNPO、当事者組織、学生、企業・事業者との多様な協働を呼びかけているが、現時点ではまだ過渡期にあると言える。

この点について、A氏は、近年の生活困窮者支援において、中間的就労の場としての企業や個人事業主の協力が欠かせなくなっている現状を例示しながら、「今後は商業部門や農業・漁業部門など、第1次～第3次産業の福祉分野以外の主体との協働を進めていくことが、地域共生社会づくりを実現する上で必要である」と述べ、特に営利セクターとの連携の重要性を強調している。営利企業においては、従来のフィランソロピーやCSRに代わり、社会的課題への対応と経済的価値の創出を両立させるCSV（creating shared value：共通価値の創造）の考え方が提唱されており（Porter and Kramer、2011）、ESG投資やSDGsといった潮流の追い風もあるが、その実現は決して容易ではない。B氏も、「企業はいろいろな力を持っているので、今後の連携は必要だが、具体的にこちらが計画しないと自然発生的につながりは生まれない」と、意図的かつ戦略的な働きかけの必要性を指摘している。実際、Kramer and Pfitzer（2016）は、企業がコレクティブ・インパクトに参加する際に直面する課題として、「取り組みの正当性に関する疑念」「ただ乗りをする競合他社の存在」「社会的課題に対す

る投資の正当化の必要性」といった障壁を挙げており、これらを乗り越えることの困難さを強調している。企業との連携を促進するためには、社協による戦略的・継続的な関与と調整が、今後の発展の鍵を握ると言えよう。

また、②に関しては、2025年1月の災害救助法等の改正により、被災者への「福祉サービスの提供」が制度上明確に位置づけられたことを背景に、社会福祉施設等が果たすべき役割の重要性が一層高まっている。こうした中で、災害時に避難所等で福祉的支援を行う専門職のチームとして、「DWA T (Disaster Welfare Assistance Team)」の組織化が全国的に進められつつある。この点に関して、B氏は、ほっとかへんネット単位でDWA Tを組織することが、専門職同士の関係性の構築や職員研修の観点からも効率的であると指摘している。

さらに、③の点に関しては、地方分権改革により基礎自治体の役割が強化される中、「地域性に配慮したローカル・オプティマム（地方最適水準）の確立」（村田、2017）においても、ほっとかへんネットが一定の貢献を果たしうることが示唆される。A氏も、地方自治法第1条の2に規定される「住民の福祉の増進を図る」という行政の役割に言及しつつ、行政のみでは対応に限界があることを指摘している。地域住民に身近な社協と社会福祉法人との連携が、これからの地域経営において欠かせないインフラストラクチャーとして機能する可能性がある。

6-2. 重層的なコレクティブ・インパクトを実現するバックボーン組織

続いて、「地域福祉におけるコレクティブ・インパクトの実現において、都道府県社協はどのような役割を担いうるか」という第二のリサーチ・クエスションの答えを見出すため、ほっとかへんネットの取り組みを全県的に推進してきた兵庫県社協の役割について、考察を行う。

まずは、ほっとかへんネットの推進において、兵庫県社協が前述の5つの機能をいかに発揮してきたのかについて、インタビュー調査における関係者の発言も手がかりに、それぞれの機能に即した実践内容を表5のとおり整理する。

表5：ほっとかへんネットにおいて発揮された兵庫県社協の機能

プラットフォーム	市区町域のほっとかへんネットと県域の社会福祉法人連絡協議会代表者等連絡会という重層的なプラットフォームを構築している。 【インタビュー調査における発言】 C氏：代表者等連絡会では、単なる情報共有にとどまらず、実践報告やテーマを決めた話し合いを行うことで、参加者が自地域の現状を客観視できている。
情報収集・発信	ほっとかへんネットの先行事例を収集し、機関紙「ひょうごの福祉」のコーナーなどにおいてその取り組みを発信してきた。 【インタビュー調査における発言】 A氏：ほっとかへんネットの先進的な事例を兵庫県社協が記録し、機関紙等で発信することで、各地域での具体的な取り組みにつながる。
調査・研究	外部の研究者（大学教員）も交えた「地域福祉推進会議」「ほっとかへんネット推進検討会議」を設置し、先導的な地域へのヒアリング調査や全県的なアンケート調査を行いながら推進方策の立案を行ってきた。 【インタビュー調査における発言】 C氏：過去10年の展開においては、兵庫県内の先進的な取り組みの成功要因を分析し、横展開で普及させていくための「共通基盤」を作ってきた。兵庫県では共通事業のメニュー化は行わず、各地域での話し合いに委ねる方針をとり、実務者によるネットワーク形成を提案してきた。調査研究による実態の把握と分析を通じて、粗いものであっても、活動が活発になる要件を見出していくことが大切である。
人材育成	全県的なセミナーの開催や各地域で開催される会議への職員派遣等を通じて、ほっとかへんネットの意義や進め方についての説明を行い、社会福祉法人や市区町社協の役職員の意識醸成を促した。 【インタビュー調査における発言】 C氏：ほっとかへんネットに対するモチベーションを持ってない法人もある中で、地ならしをして花開くには設立から10年にかかる。ニーズに即応するベクトルを持つ対人援助職が、地域の主体性を支援するというアプローチを理解するには、自ら体験して活動を振り返る中で気づきを得るというサイクルが必要である。
政策提言	毎年実施している「兵庫県の社会福祉政策への提言」において、ほっとかへんネットに関する事項を盛り込み、行政としての協力を働きかけている。これにより、「ほっとかナイト認定制度」では、県知事の認定も得られることとなった。また、行政が策定する地域福祉計画の委員会にほっとかへんネットから委員を出す地域もあるなど、市区町への波及効果も見られる。

（出所：筆者作成）

以上のように、兵庫県社協では、自らが有する機能を有効に活用しながら、ほっとかへんネットの推進に大きく寄与してきたことが確認できる。その役割は、コレクティブ・インパクトにおいて中核的とされる「バックボーン組織」の機能を、広域的な視点から果たしているものと位置づけることができる。近年、社会福祉法人による連携・協働の取り組みが全国的に進展しつつある中で、浦野(2016)は、かつて「地域福祉は社協、施設福祉は社会福祉法人」という二分法的理解が見られたことに言及しな

がら、今後都道府県社協と市区町村社協が主体的なリーダーシップを発揮していくことへの期待を示している。兵庫県社協のような地域福祉の広域的推進組織と、市区町村社協という住民により近い組織とが、それぞれの強みを生かしながら相互補完的な支援体制を構築している点は、ほっとかへんネットの取り組みの重要な特徴である。

Provan(1983)は、組織間のネットワークの発展段階に関して、単なる連合体(coalition)から発展して、ネットワーク全体を管理する組織、すなわちFMO(Federation Management Organization)が存在する連邦(federation)へと進化すると述べている。このFMOの機能は、コレクティブ・インパクトにおけるバックボーン組織の役割に重なるものである。こうした観点からすれば、ほっとかへんネットは、図6に示すように兵庫県社協が事務局を担う社会福祉法人連絡協議会代表者等連絡会などを含め、重層的な「連邦型ネットワーク」として捉えることが可能である。

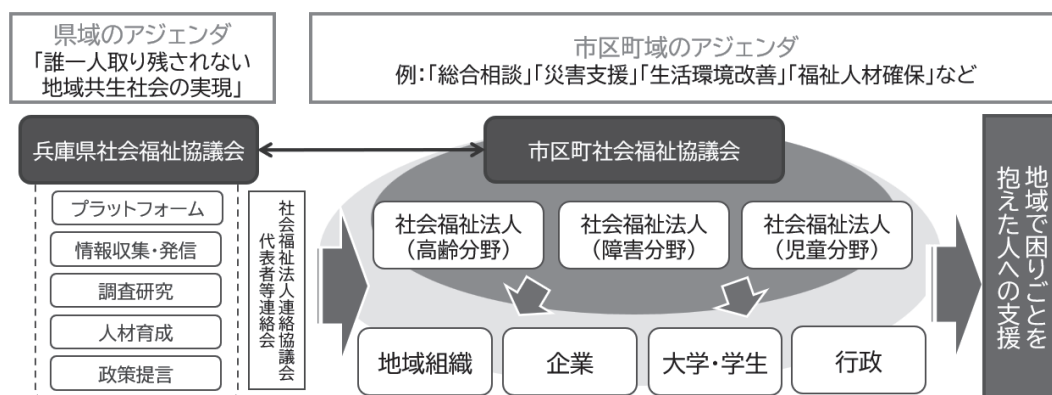


図6：兵庫県社協と市区町村社協による重層的なネットワーク

(出所：筆者作成)

今回取り上げたほっとかへんネットの取り組みは、兵庫県社協が展開する多様な事業の一部ではあるものの、事業計画の中では重点的な取り組みとして位置づけられ、その全県的な推進強化が冒頭に掲げられるなど、近年特に注力されている事業へと発展している。市区町村社協と社会福祉法人という主要なステークホルダーとともに地域課題の解決をめざすこの取り組みは、厳しい経営環境に置かれた両者の地域内での信頼を高め、地域のインフラとしての福祉基盤の維持にも資するものである。「県内の地域福祉を進める主体と協働し、私たちが目指す共生のまちづくりをすすめること」という兵庫県社協の使命を体現する象徴的な実践であると言えよう。

ここで、都道府県社協の役割について議論を敷衍するにあたり、バックボーン組織の活動に関する先行研究をさらに参照しておきたい。Turner et al. (2012)は、バックボーン組織がコレクティブ・インパクトの実現において決定的な要素であると指摘し、アメリカ・シンシナティ市の複数のバックボーン組織を対象にした調査に基づき、その主要な活動とアウトカム指標を表6のとおり6項目で整理している。

表6：バックボーン組織の主要な活動とそのアウトカム指標

活 動	短期的なアウトカム	中期的なアウトカム
①ビジョンと戦略を導く Guide vision and strategy	パートナー間でニーズと求められる成果についての共通理解をしている。	各パートナーのそれぞれの活動が、取り組みの共通アジェンダとより一層整合している。
②整合性のある活動を支援する Support aligned activities	各パートナーがより一層意思疎通を取り、共通のゴールに向けて諸活動を調整している。	取り組みを前進させるための新たなアプローチを協働して開発している。
③共有された測定方法を確立する Establish shared measurement practices	各パートナーが共有されたデータの価値を理解している。	各パートナーが戦略を適用し改良するために、データをより一層活用している。
④公共的意思を形成する Build public will	ビジョンと戦略を導いている。	コミュニティのより多くのメンバーが、問題に対する行動を起こせるようエンパワメントされている。
⑤方針を前進させる Advance policy	各パートナーがより一層意思疎通を取り、共通のゴールに向けて活動を調整している。	取り組みのゴールに沿った方針変更が、より一層発生するようになっている。
⑥資金を動員する Mobilize funding	取り組みの諸活動を支える資金が確保されている。	フィランソロピー的な資金と公的な資金が、取り組みのゴールにより一層整合している。

(出所：Turner et al., 2012:p. 5)

これらの活動は、コレクティブ・インパクトのライフサイクルにおいて、その取り組みの文脈や成熟度に応じて焦点が移り変わるとされている。一見すると先に分析したほっとかへんネットの推進における兵庫県社協の役割と概ね対応していると考えられるが、都道府県社協の役割に関する実務的なインプリケーションとして、特に注目すべき点を2点に整理したい。

第一に、「ビジョンと戦略を導く」という活動に表れているように、支援対象の状況に寄り添いながら、一定の方向性に向って先導するという、ある種のリーダーシップのあり方が求められる点である。

A氏はインタビュー調査において、「兵庫県社協には、すべての人がより良い生活ができるような地域共生社会という大きな方向性に向けて、市区町社協の意識を喚起して強力に推進していく役割」があると述べている。同氏の言う地域共生社会は、ふれあいいきいきサロン等の「コモンズ」としての地域資源を基盤に、地域住民同士が集い、学び合い、助け合えるような関係性の構築を目指すものであり、そのヒントがほっとかへんネットの取り組みに見出されるはずであると強い期待を寄せている。

また、B氏も同様に、兵庫県社協に対して「地域福祉の推進におけるコントロールタワー」の役割を期待している。とりわけ災害対応を「地域福祉の一丁目一番地」として、被災者の生活復旧と地域の共助による復興を念頭に、「市区町社協とケアを担っている社会福祉法人とをコーディネート機能」が重要であると指摘している。

ここで兵庫県社協に求められている役割は、単なる組織間調整にとどまらず、トップダウン型のリーダーシップとも異なる、新たな役割像である。Kania and Kramer (2011)では次のように述べられている。

最高の条件が整うと、こうしたバックボーン組織はいわば「アダプティブ・リーダーシップ」の原則を体現する存在になる。すなわち、人々の関心を一点に集めて切迫感を生み出すことができ、関係者を圧倒しない程度にプレッシャーをかけ、困難とあわせて機会も示すような形で課題の枠組みを作り、関係者間の対立を仲裁する力を持つようになるのだ。(Kania and Kramer 2011:p. 40)

R. ハイフェッツらによって提唱されたアダプティブ（適応型）・リーダーシップは、既知の解決策では対応困難な「適応課題」を、学習により解決していくためのリーダーシップのフレームワークである。組織の目的を実現するためにフォロワーの積極的な意識の変化を促していくという「変革型リーダーシップ」（小野、2019）にも通底する考え方であるが、後者が理想化された存在としてのリーダーのカリスマ性を前提とするのに対して、前者は調整者としての役割を重視するものであり、支援対象の主体形成を促す「黒子」として自らを位置づけてきた社協職員の専門性とも親和的である。このようなリーダーシップを実践するためには、都道府県社協職員が「プラットフォーム」「情報収集・発信」「調査・研究」といった組織の機能を活用し、地域福祉の共通理解を育んでいくという普段からの意識的な働きかけが不可欠である。ほっとかへんネットでは、その具体的な活動内容は、兵庫県という多様な地域特性に応じて、各地域での協議によって決定されてきたが、このような役割を自覚した組織が存在しな

ければ、結果として「ほったらかし」になってしまうリスクをはらんでいる。

二つ目のインプリケーションは、「資金を動員する」というバックボーン組織の役割が持つ重要性である。ほっとかへんネットの推進においては、立ち上げ支援に際して助成制度の運用などが行われてきたが、今後の持続的な展開に向けては、都道府県社協が資金を動員・創出する主体としての機能をより強化していく必要があると考えられる。インタビュー調査においても、B氏はほっとかへんネットの今後の展開において、人的資源および財源の確保が不可欠であると繰り返し強調している。また、A氏は市町社協の経営が財政的に年々厳しさを増している現状に鑑み、兵庫県社協の市町社協への経営支援の重要性を指摘している。

これまで、民間の地域福祉活動のための資金創出は、赤い羽根共同募金が中心的な役割を担ってきたが、多様な募金活動の主体が現れる中で、人口減少といった社会情勢の変化もあり募金実績額の減少が続いている（兵庫県共同募金会、2024）。このような状況は、都道府県社協が都道府県共同募金会との連携を一層強化するとともに、行政による補助金や民間の助成金、企業からの寄付など、多様な財源を組み合わせることで地域福祉を支える体制を再構築していく必要性を示唆するものである。

例えば、都道府県社協が自らの調査研究機能や情報発信力を生かして、その成果を可視化しながら寄付金募集を行うなど、戦略的な資金調達活動を行うことも選択肢となる。こうした動きは、「資源・経済が循環する持続可能な共生のまちづくり」（兵庫県社協、2019）を進めていく観点からも、今後ますます重要性を増すと考えられる。

7. 結論

7-1. 都道府県社協の役割と求められる組織能力

ここまで、兵庫県社協におけるほっとかへんネットの推進を事例に取り上げ、コレクティブ・インパクトの観点からその有効性および兵庫県社協が担う役割について考察を行ってきた。設定した2つのリサーチ・クエスチョンに対しては、第一に、ほっとかへんネットの取り組みがコレクティブ・インパクトの成功要件としての5要素を備えていること、第二に、兵庫県社協が市区町社協とともに重層的なバックボーン組織としての役割を担うことで、県域における支援体制を構築していることを明らかにした。また、これらの分析に加えて、都道府県社協のリーダーシップと資金調達機能に関する実務的インプリケーションを導出した。

以上のような考察から示唆されるのは、都道府県社協の役割の固有性である。市区

町村レベルの社協が、地域住民に最も近い支援主体として、地域特性に応じた取り組みを展開しているのに対して、都道府県社協はそれらの多様な実践を横断的に把握し、共通する論点や機能を抽出・整理する「中間支援組織」として固有の役割を担っているというのが筆者の見解である。

ここで、伊丹敬之(2022)による「中二階の原理」という視座を参考にしたい。伊丹は、社会や組織体を二階建ての三角形として捉え、上層（＝二階）にシステム全体を統御する基本原理があり、下層（＝一階）には現場の活動があるとする。この構造において、日本では両者の間にしばしば「中二階」と呼ばれる、現場の活動を円滑に進めるための補完的な原理や仕組みが挿入されることがある。具体的には、日本語における漢字表記（二階）に対するかな表記（中二階）の関係、企業統治における株主主権（二階）に対する従業員主権（中二階）の関係などが典型例として示されている。この「中二階」の考え方を地域福祉の文脈に应用すると、近年「地域福祉の政策化」が進み、住民主体の地域福祉活動が国の福祉政策の中に組み込まれ、「住民の動員」という色彩を帯びることが懸念される中で、都道府県社協は、図7に示すように、国の政策（二階）と市区町村社協や地域住民（一階）の間に立って、調査研究機能などを発揮しながら、地域共生社会の実現に向けて現場での活動を円滑化していく「中二階」として固有の役割を有していると考えられる。

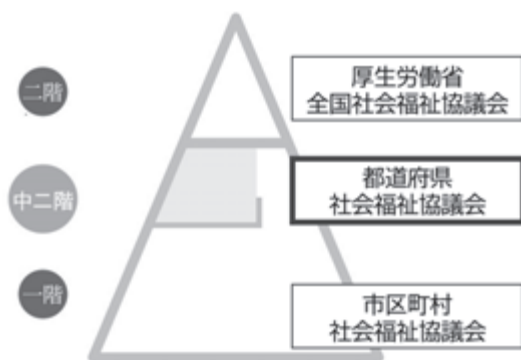


図7：中二階としての都道府県社協

（出所：伊丹(2022)に基づき筆者作成）

中二階としての都道府県社協が固有の役割を発揮するために必要とされる組織能力については、本研究では直接的な分析の対象とはしなかった。しかし、最後に若干の考察を加え、今後の研究へと接続したい。厚生労働省はそのホームページにおいて、

地域共生社会の構築に向けた課題認識を以下のとおり提示している。

高齢化の中で人口減少が進行している日本では、福祉ニーズも多様化・複雑化しています。人口減による担い手の不足や、血縁、地縁、社縁といったつながりが弱まっている現状を踏まえ、人と人、人と社会がつながり支え合う取組が生まれやすいような環境を整える新たなアプローチが求められています。(厚生労働省「地域共生社会のポータルサイト」)

このような認識は、ビジネスの領域でVUCA (Volatility、 Uncertainty、 Complexity、 Ambiguity) として広く言及される、不確実で複雑な時代環境と重なるものである。こうした環境下においては、変化に対して適応し、新たなアプローチを開発していくダイナミック・ケイパビリティ¹²が、あらゆる組織において重要となる。都道府県社協においても、中期経営計画の策定の機会等を通じて、ほっとかへんネットのような新たなアプローチを振り返り、自組織の活動の点検・評価を行いながら、求められる組織能力について絶えず問い直していく経営努力が欠かせない。これにより初めて、アダプティブ・リーダーシップを発揮して多様なステークホルダーから支持される組織となることができると考えられる。

そして、そのような組織能力を獲得していく上で重要となるものは、やはり「ヒト＝人的資源」である。非営利組織としての社協においては、住民主体を基盤にしたガバナンスが求められることから、理事会や評議員会などの役割も重要となるが、本研究のインタビュー調査においては、事務局を構成する職員の役割の重要性が強く指摘された。例えば、B氏は、兵庫県社協の職員には「負けん気の強さ」や「常に何か新しいことができないかを模索する前向きな風土」があることが組織の強みを構成していると述べている。このような組織文化は、変化の激しい環境下でも柔軟に対応できる組織能力の基盤となり得るものである。したがって、この人的資源をいかに維持・強化していくかという視点に立った人材戦略の構築が今後ますます重要となる。

佐々木(2022) は、コレクティブ・インパクトを推進するバックボーン組織の人材に求められる資質として、「ソーシャル・アントレプレナーシップ」の必要性を指摘している。これは、社会的価値の創造を第一優先に掲げながら、新しい方法で資源を結合させる能力を意味する。こうした能力は、都道府県社協の職員にとっても今後求められるものであるが、その素地となるのは、社協職員がこれまで拠り所としてきた「コ

¹² 「急速に変化する事業環境に対応したり、環境を形成したりするために、内外の資源やコンピタンスを統合・構築・再配置する企業能力」(Teece, 2012:p. 1395)を指す。

コミュニティ・ワーク」である。住民主体の地域づくりに向け、住民や地域の関係者が地域における生活課題を協議し、協働しながら解決に取り組むための実践的アプローチであるコミュニティ・ワークは、コレクティブ・インパクトの考え方と重なる部分が多いことは明らかである。今後は、コレクティブ・インパクトの知見も踏まえながら、都道府県社協職員のコミュニティ・ワークの実践知の一層の向上を図っていくことが必要である。

このような人材戦略を考える上で、今回のインタビュー調査で得られた三者の見解は、いずれも示唆に富んでいる。表7では、それらから得られる方向性を整理しておくこととする。

表7：都道府県社協の人材戦略を考える上でのヒント

公私のステークホルダーとの関係性の構築 ・兵庫県という大きな自治体としては、県社協職員と市町社協職員との交流が多く、関係性（つながり）が強いことが兵庫県社協の強みである。（A氏） ・関係者に対する「謙虚さ（腰の低さ）」もコーディネートを行う上では重要である。（B氏） ・行政職員とつながって理解しあえる関係性をつくることにより、協働ができるようになり、地域福祉の政策についての影響力を持てるようになる。（A氏） 実践研究を通じたエンゲージメントの強化 ・法人のビジョンを職員が自ら明確に発信することで、職員のエンゲージメントを高め、誰か任せではなく主体的に考えて行動したり、改善や提案を行ったりするようになる。目の前の業務の先にあるビジョンをイメージでき、「何をしないといけないのか」という創造性を生み出す基盤となる。（C氏） ・ボトムアップでの中期計画策定に見られるように、職員が参画して自分が考えたものを形にしていくことでモチベーションが生まれ、組織力が高まる。また、職員のアウトプットの機会が能力を成長させることにつながる。（B氏） ・職員が自分の実践を言語化し、発表したり、気づきや考察をチーム内でフィードバックし合ったりする機会を設けることが、風土としての実践研究力を高め、新たな事業の開発につながる。（C氏） ・ロールモデルとして上司に憧れ、部下に憧れられるような関係が望ましい。（B氏）

（出所：筆者作成）

7-2. 今後の研究課題

本学での研究における筆者の関心は、自身の所属する組織がその役割をいかにして発揮できるかという点にあった。これは、実務上でさまざまな課題に直面する中で生まれた実践的な問題意識に基づくものである。本稿ではそうした問題意識を理論的に掘り下げるための枠組みとして、コレクティブ・インパクトの概念を参照しつつ、都道府県社協の役割や機能、組織能力についての考察を試みた。しかしながら、都道府県社協という組織の複雑な実態や課題を多面的に捉えるには、単一のアプローチのみ

では当然ながら限界があり、若干表層的な分析となったことは否めない。

都道府県社協は、数多くの先人たちによる実践の豊かな蓄積があり、コレクティブ・インパクトに限らず、経営戦略論や組織行動論、ソーシャル・イノベーション論といった経営学の多様な理論的視座からの分析が可能であり、またそうした試みは地域福祉推進の実践にとって大きな価値があると考ええる。例えば、野中・竹内(1996)による S E C I モデルに基づく知識創造理論は、コミュニティ・ワークの展開過程と組織内での学習サイクルの可視化に資する可能性がある。また、近年注目される「両利きの経営」(O'Reilly and Tushman, 2021) の考え方は、都道府県社協が「法令等に基づく既存事業の深化」と「新しい福祉ニーズに対応した探索」とをいかに両立させ、ダイナミック・ケイパビリティを獲得するかという課題に対して有益な示唆を提供するであろう。

経済学や心理学、社会学といった諸科学を源泉に持つ経営学は、地域福祉を推進する多様な主体が、協働を通じてより高い社会的価値の創出をめざしていく上で、多くの理論や洞察に満ちている。今後、地域福祉の分野において、経営学の知見をより広範に応用していくことには大きな可能性と意義がある。今後のさらなる研究の進展が期待されるところである。

謝辞

本稿の執筆にあたり、兵庫県立大学大学院社会科学研究科の當間克雄教授、田島喜美恵准教授には、熱心なご指導と温かい助言を賜り、心より御礼申し上げます。また、ご多忙のなかインタビュー調査にご協力くださり、滋味あふれる知見を授けてくださった皆様にも、この場を借りて深く感謝申し上げます。さらに、1年半にわたり励まし支えてくれた家族、そしてともに学びを深めてきた地域イノベーションコースの仲間たちに、尽きることのない謝意を表します。

参考文献（引用文献を含む）

- [1] Cabaj, M., & Weaver, L. (2016). Collective impact 3.0: An evolving framework for community change. *Tamarack Institute*, 1-14.
- [2] Kania, J., & Kramer, M. R. (2011). Collective impact. *Stanford Social Innovation Review*, 57, 36-41.
- [3] Kania, J., Williams, J., Schmitz, P., Brady, S., Kramer, M., & Juster,

- J. S. (2022). Centering equity in collective impact. *Stanford Social Innovation Review*, 20(1), 38-45.
- [4] Kramer, M. R., & Pfitzer, M. W. (2016). The ecosystem of shared value. *Harvard business review*, 94(10), 80-89. (「コレクティブ・インパクト」を実現する5つの要素」Diamond ハーバード・ビジネス・レビュー、42(2)、16-28)
- [5] O'Reilly III, C. A., & Tushman, M. L. (2021). *Lead and disrupt: How to solve the innovator's dilemma*. Stanford University Press. (渡部典子訳 (2022)『両利きの経営 (増補改訂版)』東洋経済新報社)
- [6] Porter, M. E., & Kramer, M. R. (2011). Creating Shared Value. *Harvard Business Review*, 11, 30.
- [7] Provan, K. G. (1983). The federation as an interorganizational linkage network. *Academy of Management Review*, 8(1), 79-89.
- [8] Stroh, D. P. (2015). *Systems thinking for social change: A practical guide to solving complex problems, avoiding unintended consequences, and achieving lasting results*. Chelsea Green Publishing. (中小路佳代子訳 (2018)『社会変革のためのシステム思考実践ガイド』英治出版)
- [9] Teece, D. (2012). Dynamic Capabilities: Routines versus Entrepreneurial Action. *Journal of Management Studies*, 49(8), 1395-1401.
- [10] Turner, S., Merchant, K., Kania, J., & Martin, E. (2012). Understanding the value of backbone organizations in collective impact. *Stanford Social Innovation Review*, 1.
- [11] 伊丹敬之(2022)『中二階の原理 日本を支える社会システム』日本経済新聞出版
- [12] 入山章栄(2019)『世界標準の経営理論』ダイヤモンド社
- [13] 浦野正男(2016)「社会福祉法人の機能強化と地域福祉の推進」河幹夫ほか編『社会福祉法人の地域福祉戦略』生活福祉研究機構
- [14] 大阪府社会福祉協議会編(2013)『社会福祉法人だからできた誰も制度の谷間に落とさない福祉:経済的援助と総合生活相談で行う社会貢献事業』ミネルヴァ書房
- [15] 小野善生「リーダーシップ」開本浩矢編(2019)『組織行動論 (ベーシック+)』中央経済社
- [16] 基本要項改定とこれからの地域福祉を考える研究会(2025)『研究報告書 社協基本要項改定からこれからの地域福祉の理論と実践を考える』基本要項改定と

これからの地域福祉を考える研究会

- [17] 佐々木利廣(2022)「日本でのコレクティブ・インパクトの普及定着に向けて」
佐々木利廣・横山恵子・後藤祐一編『日本のコレクティブ・インパクトー協働から次のステップへー』中央経済社
- [18] 柴田学(2024)『地域福祉実践としての経済活動ーコミュニティワークの新たなアプローチー』関西学院大学出版会
- [19] 全社協(2025)『社会福祉協議会基本要項 2025』全社協
- [20] 谷口郁美・永田祐(2018)『越境する地域福祉実践:滋賀の縁創造実践センターの挑戦』全国社会福祉協議会
- [21] 内閣府(2020)『社会課題の解決における成果最大化に向けた協働の海外事例調査報告書』内閣府
- [22] 中嶋愛(2023)「Editor's Note」『スタンフォード・ソーシャルイノベーション・レビュー 日本版』Vol.4
- [23] 野中郁次郎・竹内弘高(1996)『知識創造企業』東洋経済新報社
- [24] 橋本宏子(2015)「中間媒介組織としての社会福祉協議会へー研究の視角と方向性ー」橋本宏子・飯村史恵・井上匡子編著『社会福祉協議会の実態と展望 法学・社会福祉学の観点から (神奈川大学法学研究叢書 30)』日本評論社
- [25] 兵庫県共同募金会(2024)『地域共生社会の実現をめざす共同募金運動ー令和5～6年度共同募金のあり方検討委員会報告書ー』兵庫県共同募金会
- [26] 兵庫県社会福祉協議会(2019)『「地域共生社会」の実現に向けた社協活動指針』兵庫県社会福祉協議会
- [27] 兵庫県社会福祉協議会(2021)『兵庫県社会福祉協議会 2025 年計画』兵庫県社会福祉協議会
- [28] 兵庫県社会福祉協議会(2024a)『ほっとかへんネットガイドブック』兵庫県社会福祉協議会
- [29] 兵庫県社会福祉協議会(2024b)『ひょうごの地域福祉の現況 (令和 6 年度版)』兵庫県社会福祉協議会
- [30] 藤井博志(2019)『地域福祉のはじめかた』ミネルヴァ書房
- [31] 村田文世(2018)「地方分権下の地域社会における社会福祉法人制度改革の意義ー公益的活動の法制化に着目してー」『社会政策』10(1)、136-147.
- [32] 和田敏明編(2021)『改訂 2 版 概説 社会福祉協議会』全国社会福祉協議会

引用ホームページ

- [1] 厚生労働省 地域共生社会のポータルサイト
<https://www.mhlw.go.jp/kyouseisyakaiportal/> (2025年7月25日アクセス)
- [2] 特定非営利活動法人ソーシャルバリュージャパン 社会的インパクト評価の概要
<https://socialvaluejp.org/impactassessment/> (2025年7月25日アクセス)
- [3] 兵庫県社会福祉協議会 ほっとかへんネット(社会福祉法人連絡協議会)
<https://www.hyogo-wel.or.jp/public/hottokahennet.php> (2025年7月25日アクセス)