

提 言 書

富田林市における市民公益活動推進のための
支援・協働のあり方と方策

平成 17 年 8 月

富田林市市民公益活動推進懇談会

< 目 次 >

	ページ
はじめに	
1. 懇談会設置の背景と目的	1
2. 懇談会が対象とする市民公益活動とは	1
第1章 市民公益活動推進の意義	
1. 市民と行政が市民公益活動を推進する意味	3
2. 市民公益活動の意義と役割	3
(1) 新たな公共サービスの担い手として	3
(2) 地域、まちづくりの担い手として	3
(3) 分権社会を創る担い手として	4
(4) 新たな経済活動の担い手として	4
(5) 自己実現と生きがいの場として	4
第2章 富田林市における市民公益活動の現状と課題	
平成16年度市民公益活動に関する「市民意識調査」と「団体調査」の 結果分析から	
1. 市民公益活動への高い参加意欲と実際の参加のギャップ	5
2. タテマエからホンネへ 活動のイメージの変化	5
3. 男性もがんばっている	6
4. 参加意欲と現状のハザマで悩む中年層	6
5. 青年層の参加の低迷	7
6. 成長する市民公益活動団体	7
7. 情報・活動拠点の不足	8
8. 活発になる団体間、他団体との交流	8
9. さらなる現状把握と課題の発見へ	9
第3章 市民公益活動を推進するために	
支援・協働に関する基本原則	
1. 「支援」と「協働」	10
2. 支援・協働推進の基本原則及び前提条件	10
(1) 自主性・自立性の尊重	10
(2) 目的・目標の共有	10
(3) 対等の関係	11
(4) 相互補完性、役割分担の原則	11

(5) 情報公開と活動の透明性	1 1
(6) 評価の実施	1 1
3 . 協働のメリット	1 2
(1)行政にとってのメリット	1 2
(2)市民公益活動団体にとってのメリット	1 2

第4章 市民公益活動推進の具体的方策

1 . 支援の枠組みと具体的な方策	1 3
(1) 市民啓発、交流・学びの機会	1 3
(2) 市民公益活動を担う人材の育成	1 3
(3) 情報取得・提供、広報活動	1 3
(4) 活動拠点・場所の提供と整備・拡充	1 4
(5) 活動財源・資金	1 4
(6) 条例の制定	1 6
(7) 市民公益活動支援センター	1 6
2 . 協働の枠組みと具体的な方策	2 0
(1) 協働推進に向けた行政体制の整備	2 0
(2) 事業委託の推進	2 0
(3) 共催事業の推進	2 0
(4) 市民発意型事業の展開	2 1
(5) 指定管理者制度	2 1

第5章 今後の検討課題

1 . 「市民公益活動推進市民会議」の創設	2 2
2 . 市民公益活動推進のための行政組織の整備	2 2
3 . さまざまな主体による市民公益活動推進のための役割分担と連携	2 3
4 . 市民公益活動に対する議員のかかわり方について	2 3

資料編

資料1 . 富田林市市民公益活動推進懇談会設置要綱	
資料2 . 富田林市市民公益活動推進懇談会委員名簿	
資料3 . 富田林市市民公益活動推進懇談会審議経過	

はじめに

1．懇談会設置の背景と目的

近年、社会経済状況は大きな変化をきたし、市民一人ひとりの価値観や生き方が多様化するなど、地域社会の課題が複雑化してきています。特に、少子高齢化や国際化、情報化の進行、さらに環境問題、教育問題、男女共同参画社会の推進など取り組むべき課題は山積しています。

こうした課題には従来行政が主体的に対応してきました。しかし、現在、長引く不況で年々税収が落ち込み、行政は厳しい財政運営が余儀なくされています。また、より複雑、多様化する市民ニーズに対しこれまでのような行政主導の事業展開では十分応えることは難しくなってきました。行政が提供するサービスは、誰にでも公平に提供される一方で、柔軟で機動的な対応や特定の人々のニーズに応えることが難しいという特性があります。

また、最近、地域住民が自発的にグループを結成し、地域で必要とされているサービスを提供することが増えてきました。より多様化、複雑化、高度化する社会のニーズに応えていくためには、行政だけでなく市民も含めたさまざまな主体が公益活動を担っていくことが求められています。こうした協働のまちづくりを促進するための仕組みを整えていくことが必要です。

地方分権一括法の制定以降、分権の実体化が進む中、市民ニーズにより近い基礎自治体（市町村）と市民がともに協働してまちづくりを行っていく市民参画社会の構築が求められています。

このような状況の中、本市における市政への市民参加と行政と市民との協働を推し進めるために、市民公益活動の推進及び支援・協働にかかわる方策について検討することになりました。

2．懇談会が対象とする市民公益活動とは

阪神・淡路大震災での市民の救援・復興活動を契機に、市民の自発的な、営利を目的としない社会貢献活動やボランティア活動が活発になり、広く認識されるようになってきました。また、震災を通して改めて、地域のありようを考えさせられることとなりました。

さらに、平成10年（1998年）の特定非営利活動促進法（通称NPO法と呼ばれている。）の制定以降、NPOに対する関心が、市民はもとより、行政、事業体でも広がってきました。

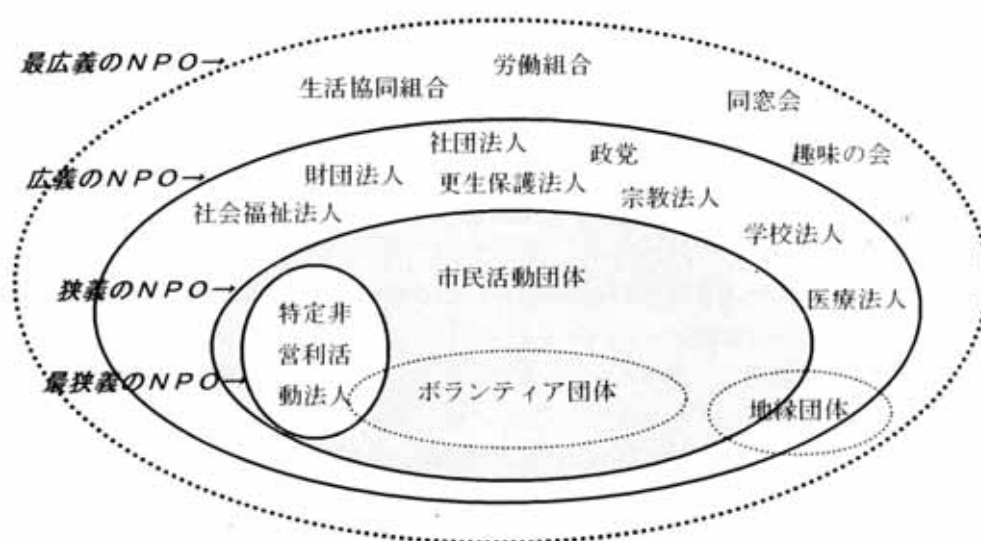
そこで、最初にNPOや市民公益活動・市民公益活動団体について、その概念を説明しておきます。

本提言書では、「市民公益活動」を、市民の自発的、自主的、継続的な社会貢献活動で、不特定多数の者の利益の増進を図り、営利を目的としない活動で、かつ政治上の主義の推進や宗教の教義を広めることを主たる目的としない活動としてとらえています。

具体的には、医療・福祉、環境、文化・芸術・スポーツ、まちづくり、国際協力・交流、人権・平和、教育、男女共同参画など幅広い活動の分野があり、そのスタイルは「地域サービス型」「事業型」「政策提言型」など多岐にわたっています。

市民公益活動を行う団体を「市民公益活動団体」と言い、「NPO」(Non Profit Organization 民間非営利組織)と呼ぶこともあります(図1参照)。NPOは、組織面で言えば、最広義には、共益的な性格を持っている労働組合、生活協同組合、同窓会等から、最狭義には、特定非営利活動促進法による認証法人まで、さまざまな組織が存在しています。懇談会では、NPOを地縁組織である自治会や、ボランティアグループ、公益法人なども含めて広くとらえ(図1の「広義のNPO」)議論しましたが、支援策等の提言の対象としては、これまで一定の支援策等が整備されてきた自治会、公益法人等については除外し、主に図1の「狭義のNPO」を対象とすることとしました。

図1 多様なNPOと定義上の関係



箕面市非営利公益市民活動促進委員会「みのお市民社会ビジョン21」より

第1章 市民公益活動推進の意義

1. 市民と行政が市民公益活動を推進する意味

地方分権社会の到来は、私たちに憲法に定められた地方自治の本旨である*団体自治と*住民自治のまちをつくっていくことを求めています。

地方分権一括法の施行により中央集権・官僚的社会から地方分権・民主的社会へ、国と地方自治体の関係が上下・主従のタテの関係から対等・協力のヨコの関係へ、地方自治体の自主性・自立性の拡大、自己決定・自己責任の徹底が表明されることとなりました。自治・分権社会を進めていくためには、市民が自分たちの地域のことは自分たちで責任を持って決定し、解決することが可能になるような条件や環境の整備が求められます。

そのために、行政、市民、市民公益活動団体、議会・議員、事業体などがまちづくりに主体的にかかわり、またパートナーシップの下で協働していくことが不可欠になってきました。

その中で、特に市民のニーズに直結している市民公益活動の役割が大切になってきました。

*団体自治：地域のことは、地方公共団体が自主性・自立性を持って、自らの判断と責任の下に地域の实情に沿った行政を行っていくこと。

*住民自治：住民自らが自らの地域のことを考え、自らの手で治めていくこと。

2. 市民公益活動の意義と役割

(1) 新たな公共サービスの担い手として

高齢者介護、子育て支援、環境問題などさまざまな課題や市民ニーズへの対応は、これまでは主に行政に任せていましたが、近年、自分たちの課題を自分たちで解決しようと行動を起こす市民や市民公益活動団体が多く現れるようになってきました。複雑で多様化するニーズに柔軟かつ機敏に対応し、解決を図ろうとする市民公益活動は、新たな公共サービスの担い手として期待されています。

(2) 地域、まちづくりの担い手として

市民公益活動は、障害の有無・性別・国籍・民族・出生・年齢などあらゆる違いを超えて、すべての人々が、その人らしく・安全・安心・楽しく

暮らしていくことのできる魅力あるまちを創っていくための活動へとつながっていきます。身近な地域社会の抱えている課題を地域住民が自分たちの課題としてとらえ、その解決に向けて努力を傾けることによって地域の活性化に貢献します。

(3) 分権社会を創る担い手として

市民公益活動は、市民や市民公益活動団体がまちづくりへ主体的に参加、参画し、団体自治と住民自治が実現した分権型社会を積極的に築いていく担い手、原動力となる可能性を持っています。

(4) 新たな経済活動の担い手として

市民公益活動は、地域の課題の解決、地域住民の生活支援に寄与する公益性のある経済活動、地域活性化を目的としたコミュニティビジネスの創出と地域の雇用機会の拡大にもつながります。

(5) 自己実現と生きがいの場として

市民公益活動に参加することを通して、新たな自分を発見したり、新たな人との出会い、関係をつくり、生きがいを見出すことが期待されます。

第2章 富田林市における市民公益活動の現状と課題

平成16年度市民公益活動に関する「市民意識調査」と「団体調査」の結果分析から

(別冊「市民公益活動に関する市民意識調査結果」「市民公益活動に関する団体調査結果」参照)

富田林市では毎年市民アンケート調査を行っていますが、平成16年度には「市民公益活動」をテーマにして、「市民意識調査」と「団体調査」の二つの調査が行われています。このテーマについては平成13年度にも、ほぼ同じ質問項目・サンプル数・回収方法で調査が行われています。この3年間の富田林市民の意識や市民活動団体の実態はどのように変化し、どんな特徴を示すものであったのか。以下、前回と今回の二つの調査を比較検討しながら、「市民公益活動」の現状と変化、行政との協働のあり方という観点から、データに即して分析します。

1. 市民公益活動への高い参加意欲と実際の参加のギャップ

市民意識調査の前回調査及び今回調査双方によって確認されたことは、富田林市民は市民公益活動に対して一定の関心を持ち、市民公益活動を肯定的にとらえ、活動参加意志を持つものの、この関心・好感・意欲が実際の参加にはつながっていないことです。「非常に関心がある」「ある程度関心がある」とした回答者は、全体の6割を超えており、多くの方が市民公益活動について「世の中や人のためにする活動」「多くの人との交流を深めることができる活動」など社会的にも個人としても肯定的な感情を持っており、また活動未経験者の6割が参加意欲を示しています。にもかかわらず、市民公益活動を「現在もしている」との回答は「以前していたが現在していない」をあわせても2割にとどまっており、関心ある市民の3分の1しか実際の活動に参加していません。そしてこの現状は、3年前の調査からほとんど変化が見られません。

2. タテマエからホンネへ 活動のイメージの変化

2回の調査ともに、過半数の人が市民公益活動を「多くの人との交流を深めることができる活動」とイメージしています。続いて多い「世の中や人のためにする活動」や「無償で行う奉仕活動」といった社会貢献的なイメージには減少傾向が見られ、逆に「充実感や満足感を得ることができる活動」「経験や知識を

活かすことができる活動」など個人にかかわるイメージが上昇しています。加えて「気軽にできる活動」の増加を見れば、3年間でその堅苦しいイメージがかなり払拭されていることがわかります。タテマ重視の市民公益活動のイメージが、それに参加する人の、自分にとってどうかというホンネ重視へとシフトし、前回調査で指摘された「多様な参加のあり方のイメージ」がさらに進んだといえましょう。

3．男性もがんばっている

市民公益活動の経験について、前回調査でも注目されましたが、活動を「現在もしている」との回答が今回も男性が女性を上廻っています。職場が地域外にあるなど、女性より地域で活動する率が低い男性の方が、二つの調査とも多い結果については興味深いのですが、ここではむしろその中身の変化が注目されます。前回調査では、「犯罪の防止」「スポーツ」「地方自治」など、町内会や自治会の役員・指導者やその延長としての活動が見えていましたが、今回調査では「高齢福祉」「スポーツ」「その他の社会福祉」とその上位の内容が変わっており、女性ほどではないが、男性の活動の中にも福祉の要素が多く入り込むなど、その範囲の広がりを感じさせます。

4．参加意欲と現状のハザマで悩む中年層

今回の調査で、未経験者に市民公益活動への参加の意志を尋ねる質問に対し、「参加したい」と考えている人の割合が前回より増え、一番高かったのは40代の人たちでした。この年齢層の市民公益活動をしてみたい理由の一番は「社会や人のために役に立ちたいから」で、特に今回のアンケートでは、46%を占め他の年齢層に比べ一段と高くなっています。一方、同じ40代に市民活動で得たものを尋ねると、「多くの人たちとの交流の場が得られた」「人間性が豊かになり、他人を思いやる気持ちができる」との回答が多く、市民活動を体験する以前と以後では、自分にとっての市民活動の意味が変化していることがわかります。おそらく、活動を通してさまざまな人たちとのつき合いがあってはじめて、以前の自分が人々とのつき合いが乏しかったことに気づき、自分や他人をとらえ直す契機をつかんだといえるでしょう。体験前は、活動の成果がまず考慮にあったのに、体験後は、活動の過程を生きることそのものに意義を発見したのではないのでしょうか。市民活動をしていない理由を尋ねる質問では、50代とともに40代の7割以上の方が「仕事」と回答しています。ここから、中年世代の

窮状が垣間見られます。仕事に生活時間の多くを費やさなければならない忙しさの中でも、できれば社会に役立ちたいと思いながらそれを実現できない。社会の中堅を担いながら、各年齢層では一番参加意欲の高いこの世代が、自分の仕事を見直し、「もう一つの仕事」に参入する契機をどのように用意できるのが問われています。

5．青年層の参加の低迷

次に、今後の市民公益活動にもっとも大きな活力をもたらす可能性を持つ青年層の動向をみてみましょう。20代では、市民活動の経験のない人は前回調査で90%をこえ、今回でも87%で、30代についてその割合が高く、また市民活動への関心度もこの3年間に低下し、いずれの調査でも他のどの年齢層よりも低い結果になっています。市民活動に参加している20代は、その9割以上が福祉分野にかかわっており(前回では78%)、その活動分野の広がりには他の年齢層に比べて大きく限定されたものになっています。自発的に活動をはじめた人の割合がとても低いこと、活動の選択にあたって活動場所・地域や活動時間帯を優先している割合が高いことなどは、高齢者層の回答傾向によく似ており、むしろ高齢者層より後ろ向きの印象すら受けます。また、活動をしていない理由に、20代の半数が「社会活動に関する情報がない」と回答しています。情報へのアクセスや技術にもっとも適合的な青年層が、どの年齢層より情報がないことを理由にしているのは、豊富な情報を受け止めきれない傾向に問題があるのではないかと思われる。このような将来を担うべき青年層の停滞傾向が一般的なものなのか、富田林に固有のものなのかはわかりませんが、いずれにせよ、前回調査より減少したものの、今後市民公益活動をしてみたいという50%を超える若者たちにどのような場やチャンスを用意すればいいのか、これが急務の課題であることに間違いはありません。

市民アンケートの各設問に付された年齢別のデータは、それぞれの年齢層の強みと弱点を示すものでもあり、今後さまざまな年齢層の人々が寄り合い、活かしあい支えあう関係の中で市民活動を創っていく上で貴重な基礎データになるものと思われる。

6．成長する市民公益活動団体

前回と今回の市民意識調査に関連する調査として、平成13年と16年に「市民公益活動」を実施する諸団体の組織概要や活動内容・資金などについて調査を

する「市民公益活動に関する団体調査」も行われています。

この2回の団体調査からは、わずか3年という短期間のあいだに団体数が56%増えているばかりか(標本数:平成13年度64団体から16年度100団体へ)、既存の団体の中には活動領域を拡大するなど、富田林市における市民公益活動が量的な成長を遂げていることがわかります。活動領域については、福祉関連領域やまちづくり、環境関連領域の団体が増加する一方、これまでなかった災害時の救援や情報化社会の発展、地域経済の活性化など新しい領域への参入も少なくなく、団体の多様化と広がりが見て取れます。また、各団体の意思決定や会計にかかるルール整備など組織力を充実させたりするなど、法人への転換の推進も含めて、質的な意味においてもその成長は明らかです。100団体のうち、NPO法人の認定を受けている団体は13ですが、今後その数は飛躍的に増大することが予想されます。

7. 情報・活動拠点の不足

しかし他方で、市民意識調査からわかるとおり、市民公益活動を行う団体の活動内容などについての情報不足だけでなく、与えられる情報と欲しい情報のギャップも存在しています。また、具体的な事業を広く市民に広報し、団体の支持基盤をより拡大するという取り組みの部分においてはなお改善の余地が大きいです。事業報告書や事業計画書は未だ半分の組織でしか作成されておらず、事業の成果やインパクトを評価し、支援者(行政からの資金が入った場合は納税者)に対するアカウンタビリティ(説明責任)を担保する能力も今後さらに開発していかなければならないことが明らかになっています。質的成長にも分野によっては凸凹であることがわかります。

恒常的な活動拠点を求める声も高まってきています。「活動拠点に関して困っていない」団体は、46%から29%に大幅に減っており、活動拠点がないために活動が不安定になる、費用負担がかさむ、スペースの狭さのための制約、などが団体の活動の障害になっていることが訴えられています。

8. 活発になる団体間、他団体との交流

また、市民公益活動団体同士、地域の諸住民団体、市内の企業・労働組合との連携・交流・協働も活発に行われるようになってきており、なかでも富田林市の行政部局との連携・協働は前回の約2倍の回答がありました。特に団体と行政との関係に関する問いについては、「現状の関係」、「期待する関係」の両者におい

て、「行政とはお互い対等な関係」が大きく減り、「行政は、側面から支援する立場」が大きく増加して「対等で相互に協力・補完しあう関係」とほぼ同じ回答数でした。この回答の変化は、行政との関係が「対等の関係」といった抽象的な文言ではなく、「側面支援」や「相互協力・補完関係」というより具体的な表現を求める新たなステージに入ったことを示唆しています。

9.さらなる現状把握と課題の発見へ

3年間という時をはさんで行われた2回の市民意識調査・団体調査の結果から、富田林市における市民公益活動の現状をさらに把握し、的確な課題を発見するためにも、新たな角度からの調査と政策的な試行錯誤が必要でしょう。

市内に165団体ある地域自治会をはじめ、PTAや子ども会など地域の既存組織の活動実態やその変化の動向、また新たな市民公益活動とのリンクや連携のありかたを探求する作業は大きな課題になってきます。また、すべての中学校区に組織されている「すこやかネット」の活動や、独自にボランティアの発掘・育成にあたり人と人を結ぶ役割を果たしてきた社会福祉協議会の活動、さらに、青年会議所（JC）、商工会、ロータリークラブ、ライオンズクラブ等公益法人が行っているボランティア活動などを、大きな市民公益活動のネットワークとしてどのように位置づけ、その長期的なデザインをどのように描いていくのかも今後の中心的な課題になるでしょう。

また、課題の発見という点では、地域性の問題も見逃せません。本市に特徴的といわれる東地区と西地区の地域性に基づくとされる、住民の生活スタイル、意識の違い、さらにこれが及ぼす市民活動への影響など、これまで印象的に語られてきた地域の相違を、全市的な市民公益活動推進の観点からどうとらえるのか、さらに新しい視点からの調査を持続的に進めることで、地域に即したきめ細かい具体的な方策への指針が得られましょう。

以上、課題は多くありますが、社会の新たな担い手としてはっきり登場した市民公益活動が、さらに地域や社会を豊かで魅力あるものにし、またそれが行政にとって確たるパートナーとして育っていくための長期的な展望と戦略を持つためにも、ここで言及してきた基礎データに何度も立ち返るだけでなく、刻々と変貌する現状をとらえるための新たな視点からの調査とこれに基づく政策のチャレンジがさらに求められると考えています。

第3章 市民公益活動を推進するために 支援・協働に関する基本原則

1. 「支援」と「協働」

行政と市民公益活動の関係を考えるとき、「支援」と「協働」の二つの関係が見い出せません。「支援」とは、市民や、市民公益活動団体の自律的な成長、発展を促進する手段であり、活動がしやすいように、また基盤が強化されるように社会的な環境基盤や活動環境を整備することです。活動基盤が脆弱な市民公益活動団体や援助が必要とされる団体に対しては、制度的・経済的・人的に支援することも大切ですが、あくまで団体の自律発展を側面的に支援・応援することが原則です。

一方、「協働」とは、行政、市民公益活動団体、事業体、地域組織、議会など複数の主体が、課題や目的を共有し、それぞれの役割を担いながら、パートナーシップと対等な立場で、ともに事業を行い「まちづくり」を進める公益活動を推進する手法、プロセスです。

提言書では、特に、行政と市民公益活動団体とが共通の課題、目標を達成するために取り組むことについて言及します。お互いが協働についての認識を深めていくとき、協働の成果はより一層高まり、結果、公共サービスの内容がより豊かに・効果的なものになります。

市民公益活動と行政が協働できる課題として、「防犯」「防災」「環境」などの地域ニーズに基づく課題から、「行財政改革」「市民参加の条例づくり」「情報公開のあり方」などの全体的な行政の問題まで、極めて多岐にわたります。

その意味で、協働を推し進める市民公益活動団体の果たす役割は一層重要であり、市民の発意、参加が協働の鍵となります。

2. 支援・協働推進の基本原則及び前提条件

(1) 自主性・自立性の尊重

市民公益活動は、願い、志を同じくする仲間とともに自発的、自主的に始める活動であり、市民のニーズに柔軟に対応して行われますので、その特性を尊重し、相互理解のもとに支援・協働を進める必要があります。

(2) 目的・目標の共有

協働を進めていくためには、「何のための協働なのか」という目的・目標

を共有していなければなりません。この目的・目標は当然公益的なものでなければなりません。これはあらかじめ明確な基準があるわけではなく、社会状況や地域課題を踏まえてお互いがともに確認し、決定していくこととなります。目的・目標の設定をともに行うことなども大切です。

(3) 対等の関係

市民公益活動団体との協働では、両者が対等であることを確認しておくことが必要です。そのためには、相互の理解と信頼関係の構築が欠かせません。

(4) 相互補完性、役割分担の原則

行政と市民、市民公益活動団体との関係、役割は図2のように考えることができます。

図2 市民の活動と行政の関係

市民の領域	協働の領域		行政の領域
市民の責任と主体性によって独自に行う領域	市民の主体性のもとに行政の協力によって行う領域	市民と行政がそれぞれの主体性のもとに協力して行う領域	市民の協力や参加を得ながら行政の主体性のもとに行う領域
			行政の責任と主体性によって独自に行う領域

「横浜市市民生活推進検討委員会報告書」1999 より

(5) 情報公開と活動の透明性

行政、市民公益活動団体にとって、情報公開やアカウンタビリティ（説明責任）は、支援・協働の公平性・透明性・納得性を確保するために必要です。市民公益活動を推進するために、支援・協働を行うにあたっては、支援・協働に至る過程や具体的内容、成果等の情報を積極的に開示し、事業の透明性を確保する必要があります。

(6) 評価の実施

支援・協働にあたっては、その内容・成果についての評価が必要です。評価には支援・協働の実施を判断する事前評価とその成果について判断する事後評価がありますが、将来的な発展を考えた場合事後評価が特に重要

です。この事後評価をきちんと行うことによって、支援・協働の改善と発展を得ることができます。

3. 協働のメリット

(1) 行政にとってのメリット

さまざまな市民のニーズに柔軟かつ効率的に対応できる市民公益活動団体と協働することにより、市民側からの事業提案・企画提案を受けることを通じて今まで見えてこなかった市民ニーズを把握することができ、機動的に、きめ細かく対応することができるようになります。

市民に任せることのできる公益活動は、市民に任せ（つまり公益活動における市民と行政の役割分担を見直す）とともに、市民公益活動団体との協働を活用することで、行政のスリム化、サービスの効率化、質的向上等の行政自体の自己変革が可能となります。

特に企画提案型の協働は、まちづくりにおける行政のパートナーである市民公益活動団体の基盤・能力の改善・向上につながります。

(2) 市民公益活動団体にとってのメリット

行政と協働することで、行政の公益活動の大変さや行政の人々の発想に触れることができ、市民公益活動団体と行政の心理的距離が近くなります。

行政の組織力・情報力が活用できる、委託料や助成金によって財政基盤が安定する、活動の場や幅が広がるなど市民公益活動団体のミッションの実現と体質の強化を図ることができます。

行政と協働するとは税金を使うことであり、そのことを通じて、行政及び市民に対する説明責任の意識が市民公益活動団体に定着していきます。

第4章 市民公益活動推進の具体的方策

1. 支援の枠組みと具体的な方策

市民公益活動を推進するためには、「人・もの・金・情報・しかけ」が必要です。さらに、人と人、人と情報をつなぎ、人と市民公益活動団体を育て、支える機能が重要です。そのような機能を担う組織を「中間支援組織」と言います。また、市民公益活動団体が、さまざまな活動を展開するための「もの、金、しかけ」も欠くことはできません。そして、これらのものを総合的に展開できる場として、市民公益活動支援センターが求められます。以下、そのような視点で支援の枠組みと具体的な方策を提案します。

(1) 市民啓発、交流・学びの機会

交流、情報提供や市民講座など生涯学習の機会の提供、各種相談業務の拡充、次代を担う青少年を対象とした体験学習の場の提供等を通して市民啓発の機会をつくるのが大切と考えます。今後は、主体的にまちづくりや市民公益活動に参画する市民意識、住民自治意識を育む市民教育などの取り組みが必要です。

(2) 市民公益活動を担う人材の育成

市民公益活動を推進するためには、「市民公益活動人材バンク」などを設置して、ボランティアを含む専門性を持った幅広い人材を求めるのが大切です。今後は、まちづくりや市民公益活動団体活動を担う組織運営者やコーディネーター、ネットワークづくりのできる人材、住民自治を担う能力を持った人材などの養成が重要になってきます。

また、市民公益活動団体の運営を支援する専門家の応援体制や行政職員の市民公益活動団体への一定期間の派遣、応援をかねた研修制度の導入も今後積極的に検討する必要があります。

(3) 情報取得・提供、広報活動

市民公益活動団体・行政・企業、地域団体などさまざま組織が連携・ネットワーク化し、相互に情報発信できる仕組み、システムの構築が望まれます。情報提供のツールとして、インターネットなど電子媒体の活用や「広報とんだばやし」を通じて市民公益活動団体情報を提供したり、地域の防災などの情報発信とも関連して、地域FM放送の開局を積極的に検討していく必要が

あります。また情報が伝わりにくい人のために、わかりやすい総合的な情報の提供が必要です。幅広い広報活動は各団体の活性化や市民の関心の喚起、さらには人材発掘にもつながります。

(4) 活動拠点・場所の提供と整備・拡充

市民公益活動を推進する上で、活動拠点の整備・拡充は重要な課題の一つになっています。従来の公共施設、遊休施設の利用のほか、空き家、空き商店の借り上げなど、市民や市民公益活動団体などが利用しやすい活動環境の整備、運用規程の見直しも今後検討が必要です。身近に使える備品、機材の貸し出しなどは具体的に役立つ支援の一つです。

さらに、市民や市民公益活動団体の活動が自律的に活発になるためには、中間支援組織としての機能を持った市民公益活動支援センターの設置が望まれます。

(5) 活動財源・資金

市民公益活動推進にあたっては市民公益活動団体の財政的基盤の脆弱さが大きなネックで、活動資金の問題は市民公益活動団体の最大の悩みの一つになっています。

この問題に対する対策として、助成金や基金の設立が考えられますが、富田林市の現在の財政危機を考えるならば行政の出費を増加させることは難しいと思われます。そこで、既存の補助金・助成金・基金等を見直しと有効活用が求められます。また、支援の過程の中に、市民の意思を反映させるシステムを組み込むことも必要です。さらに、新しく創設した支援制度が一部の団体の既得権化に陥らないような仕組みとチェックのための審議会のようなものの設置が必要だと考えます。また、助成にあたっては、単に活動資金の支援にとどまらず組織運営の相談・コンサルティングも併せて行い、団体の基盤整備を促進することで各団体が自ら資金確保が可能となるような支援に努めることが必要です。

以上を踏まえて、二つの有力な支援策を紹介します。

「市民公益活動団体支援制度」 - 個人市民税の1%を市民公益活動団体支援に

この制度は、市民公益活動団体等の活動に対して、個人市民税納税者が支援したい団体を選び、個人市民税額の1%相当額を支援できる仕組みです。もともとこのような制度はハンガリーで実施されており、日本

では今年度から千葉県の市川市が実施しています。支援対象の登録については、団体の応募を受付け、「審査会」の審査を経て決定します。この制度のメリットは、(ア)支援対象の選択に市民の意思を直接反映できる (イ)幅広い市民に支援の機会と権利を与えられる (ウ)税金の使われ方を市民が選択できることによって、納税意識を高め、行政に対する関心を高めることができることです。これは市民の直接の意思を予算配分に生かすものであり、住民自治という観点から画期的なものといえます。

既存基金を活用した「市民参加型基金」

行政を窓口にした市民公益活動支援を目的とした基金を創設します。しかし、現在の富田林市の財政状況では新たな基金の創設は困難です。また、現在あるさまざまな基金はその使われ方など十分に市民に周知されているとは言えず、市民公益活動推進のための開かれた基金制度としては不十分です。そこで、次の二つの工夫で「市民参加型基金」を創設します。

一つは、既存基金の活用です。現在存在する基金、例えば「文化振興基金」は、その対象が市民公益活動であるにもかかわらず、市民に十分周知されていません。この基金を、より開かれた形で市民公益活動支援の基金として活用すれば、基金の原資の問題は解決できます。

二つめは、マッチングギフト方式による基金の運用です。マッチングギフト方式とは、市民、市民公益活動団体、企業等から市民公益活動推進のために自主的に送られた寄付金を積み立てるとともに、その寄付金を基準とした額を市も出資して積立て、市民公益活動への助成金として活用するものです。この方式は、(ア)基金の窓口を行政にすることによって税控除の制度を活用できる (イ)市民参加によってより開かれた運用が可能であり、市民の意思を反映できる (ウ)行政の資金(税金)と市民資金(寄付)の両方を活用でき、団体へのより効果的な支援を期待できるというメリットがあります。この基金の運用については、できるだけ市民公益活動全体を把握できる中間支援組織的な民間団体に任せられた方がよいと考えます。

その他の支援策

上記の二つの有力な制度のほかに、市民公益活動団体に対する直接の寄付に対する税控除制度の拡充が議論されました。

また、市民公益活動に対する補助・助成の拡充も望まれますが、それ

らは原則、公募にして透明性を担保していくことが重要です。

資金助成検討会

市民公益活動に対する支援対象、財政的支援策、活動資金、基金など助成制度のあり方については、今後市民参加の検討会を設置し、多角的、総合的に検討する必要があります。

(6) 条例の制定

市民公益活動を推進し、行政と市民との協働のまちづくりを進めるにあたっては、個々の方策の前提として、その背景となる基本的な考え方や市の方針を規定した条例が必要です。

条例を制定することにより、政治状況に左右されない市としての一貫した姿勢を貫くことができますし、未来への指針として市民・議員・職員の意識改革の道具とすることができます。その内容は、市民公益活動推進の条件として、「市民のやるべきことは市民がやり、行政のやるべきことにも市民が積極的に参加していく」ということをおさえたものである必要があります。現在、富田林市の条例の中には「市民参加・市民参画」を明確にうたった条例はありません。制定にあたっては「理念条例」「推進条例」「参画条例」といったように体系化して整備していくのがよいと考えます。もちろん、条例作成の過程にも市民参画は不可欠です。

しかし、一方で、条例制定にあたってはその条例がなぜ必要なのか、何を実現するために制定するかの明確なイメージを持っておく必要があります。その議論をないがしろにすれば、かえって縛り枠になって効果が期待できない恐れもあります。

条例の制定についても、今後、継続して市民参加の検討会の設置を提案します。

(7) 市民公益活動支援センター

市民公益活動支援センター（以下この項において「支援センター」と言います。）は市民公益活動を情報・人材・資金面で支え、必要な支援・活動、協働の促進を行うネットワークの拠点としての役割を担います。

運営方法・運営形態

・運営主体

これまで、市が設置した公共施設は、市民による運営という視点が

弱かったと考えます。今回開設される支援センターは市民公益活動推進のためのものであり、その性格上、できるだけ市民主体で市民参画の下、運営される必要があります。従って、支援センターの運営主体は、市内の市民公益活動団体の実態を十分把握し、市民公益活動団体の運営ノウハウに精通している中間支援組織が担い、さまざまな事業を展開していくことが望ましいといえます。公募の市民・市民公益活動団体・学識経験者等による支援センターの運営委員会を設置し、当面は行政の力も借りながら運営していくシステムをつくる必要があります。

・ 運営資金

運営資金については、市民に広く還元される公益性を持った活動の支援であることを考えると行政の十分な支援が必要です。事業費についてはできるだけ事業受託、補助金等の活用、事業収入、登録団体の会費、利用者の受益者負担、寄付等で賄い、自主的な財政基盤を確立する必要があります。

・ 利用対象

利用対象は、広い意味で市民公益活動をしたい団体・個人を幅広く受け入れることとします。利用については規則を制定し、登録制を採用するのが良いと考えます。

・ その他

支援センターは、市民・行政職員・議員・企業で働く人などが、一人の市民にもどり、一人の市民としてまちづくりを考える場であり、楽しみながら、自分の潜在能力を発揮し、誰でも参画できる施設です。ここでは、さまざまな人たちの出会いの中で、地域の問題解決方法を提案し、実際に解決していく活動を展開する役割が期待されます。

このような活動は、支援センターの中だけにとどまるわけではありません。活動は、市内全体を対象とし活動の場としているわけですから、民間も含めた他の施設との関係を整理し、どう連携していくかを考えて、市内の各施設の全体を有効に活用するという視点で、市内施設のネットワークの拠点としての機能も求められます。また、一方で、他の施設にはない一味違ったプラスの付加価値も必要です。

人材

支援センターの日常的な運営を担う中間支援組織には、市民公益活動に見識があり、情報が豊かで、聞き役・調整役のできるコーディネーター的な人材が求められます。ある意味では、この人材によって支援センターの評価が決まるといっても過言ではありません。運営を中間支援組織が担うまでは、富田林市内外から市民公益活動に経験と見識のある人材を広く公募し、支援センターの運営委員会の意見を反映して選考・雇用する方法もあります。

施設の内容・機能

施設の内容については、ソフトとハードの両側面があります。この支援センターについては、ソフト重視の発想を大切にし、建物の中だけでなく、市民公益活動を広く推進していく「機能」を充実させる必要があります。

・ソフト

井戸端会議のようなサロンの雰囲気を大切にし、ネットワークを広げ、つなげていく支援センター。女性の視点、子どもの視点、高齢者の視点、障害者の視点、外国人の視点等から気軽に出入りできる支援センターが望まれます。次のような主要な機能が望まれます。

市民公益活動支援のための企画

地域のニーズ調査、市民公益活動の実態調査
地域の課題を解決するための人材育成・研修
行政への政策提言のための仕組みづくり

「場所」の側面での市民公益活動支援
会議室、交流サロンの開放・貸し出し
印刷・作業等のためのワークステーション
ロッカー・私書箱の貸し出し

「知恵」の側面での市民公益活動支援
市民公益活動団体の立ち上げ、法人化などの相談
マネジメント、人材育成など運営の相談

ニュースやチラシの作成など広報の相談
ホームページ開設、パソコン経理などITの相談
助成金情報、税制など資金の相談

「情報」の側面での市民公益活動支援
公民館、ホール、会議室など市内施設の空き情報・催し情報のオンライン化
各団体の活動を市民に発信する広報紙の作成、ホームページの開設、活動への参加を希望する市民が簡単にアクセスできる仕組みづくり（掲示板など）

協働事業の推進
指定管理者制度をはじめとした行政との連携
コミュニティビジネス・企業・大学・学校・各種団体との連携
基金その他資金面での援助の仕組みづくり

ネットワークづくり
各団体同士の日常的な連携と情報交換
交流や情報発信のためのイベント開催
社協ボランティアセンター、女性交流室など、支援機能を持つ他組織との連携

・ハード

基本的に各団体が自由に使えるフリースペースを大切に、できるだけ区切って使わないよう工夫をします。大きく分けると次のスペースを確保することが望まれます。

事務所、交流サロン（フリースペース、小規模会議可）、情報コーナー（掲示板、関連図書、資料、インターネット）、印刷・作業室（騒音を考え別室）、給湯室、プレイコーナー、相談室、ロッカー・メールボックスコーナー（各団体が利用）

備品類は次のものがが必要です。

電話、ファックス、イス、机、パソコン及び周辺機器、OHP、プロジェクター、事務用品（以上事務所用）、コピー、印刷機、紙折り機、断裁機、応接セット、ファイルキャビネット、パソコン、給湯器具（団体共用）、メールボックス、ロッカー（団体貸出）なお、コ

ピーや印刷機は、大きなサイズが印刷できるような、他の施設にはないものが望まれます。また、備品・機械類・メールボックス等の使用は受益者負担とします。

・インキュベーション（立ち上げ支援）機能

市民公益活動団体の立ち上げ時の支援として、占有使用できる貸事務所スペースの提供は、活動支援の重要な柱のひとつです。支援センターや行政の既存建物の中に場所を確保する、といった選択もありますが、市民公益活動を公的施設の中だけに取り込むのではなく、地域へ広げていこうというねらいをこめて、地域の空き店舗・空き事務所・空き住居を活用する方法を提案します。

2. 協働の枠組みと具体的方策

(1) 協働推進に向けた行政体制の整備

協働の推進のためには、市民のニーズに即して柔軟に対応する組織や「協働型職員」の育成が求められます。行政もこれまでの縦割り行政から横断的な行政へ、その業務構造を見直し、推進体制を整備するとともに、「業務委託」「提言企画型公募」「公共施設の指定管理者制度」等の方法とプロセスの具体化を含む、協働のガイドライン（指針）を策定すべきだと考えます。

(2) 事業委託の推進

行政の財政逼迫を理由としたコスト削減という観点からではなく、市民に支持され、公益性があり、事業内容が優れ、また専門性を持っているから事業を委託するということを第一義的に考え、積極的に市民公益活動団体へ事業委託を行うという姿勢が望まれます。また、事業者選定の際には、価格競争よりも企画提案型のコンペ方式を採用することで、質の高い事業の展開が図れます。

一方、委託を受ける市民公益活動団体としては、団体の経営が委託事業に寄りかかってしまわないこと、また受託にふさわしい専門性とノウハウ、マネジメントの能力を持つことが大切です。さらに、事前、事後の評価など第三者評価体制づくりも欠かせません。

(3) 共催事業の推進

セミナー、イベントなどの事業を市民公益活動団体と行政が共催すること

で、両者の役割と特性を生かして相乗効果を生み出すことができます。

(4) 市民発意型事業の展開

企画提案型を採用したとしても、事業内容の要項はすでに行政が作成することとなり、市民公益活動団体はその枠の中で事業を受託することとなります。その限界を乗り越えるためには、市民公益活動団体から発意する事業の採択の仕組みづくりが求められます。予算策定に先駆けて市民公益活動からの事業提案を受け、その中から次年度予算に反映する事業を選定するシステムの構築が必要です。

(5) 指定管理者制度

地方自治法改正により、指定管理者制度が導入されましたが、市民公益活動団体にも積極的に窓口を広げていく必要があります。

第5章 今後の検討課題

1. 「市民公益活動推進市民会議」の創設

懇談会が提言を提出した今、今後の検討課題としてまず挙げておかなければならないことは、懇談会の発展形としての「市民会議」の創設です。懇談会としては提言の中で今後の市民公益活動のあり方について一定の方向性を示せたと思いますが、まだまだ検討に時間を要する問題を積み残した感が否めません。また、私たちが示した方向性をより具体的なものとし、実効性あるものとしていくためにも、行政任せにするのではなく、市民も参画し、自らの責任を果たすことができるための場や機会が必要だと考えます。市民公益活動推進の施策こそ、協働によって展開するものだと思います。そのためにより多くの市民が継続的にかかわることができる「市民公益活動推進市民会議」の創設を提案します。

2. 市民公益活動推進のための行政組織の整備

今後の市民公益活動推進を実現化するためには、まずは、すべての職員、すべての部署が、協働の姿勢を持つことが大切だと考えます。そのためには政策の方向性を示す「総合計画」のもっとも重要な柱として協働のまちづくりをうたい、計画策定時にその促進のための総合的な仕組みづくりを検討すべきだと思います。生活を基盤として総合的にものごとを考えていく市民に対応していくためには、従来の縦割りを脱却するための行政組織の改革が必要でしょう。単に市民公益活動推進のための部署を設置するだけでは対応しきれない、根本的な改革が求められます。先進的な自治体ではさまざまな試みがはじめられつつあります。それらを参考にしつつ、富田林の地域性に合った行政の仕組みづくりをお願いしたいと思います。

また、一人ひとりの職員が協働のまちづくりに理解を示し、自らの職務の中に位置づけていけるよう、職員研修の充実も必要だと思います。そこでも協働による研修の実施、例えば、市民公益活動を担う市民が講師となった講習を行うこと、また、協働のまちづくりの研修のプログラムそのものを企画することを市民に委ねることなどを検討していくことも大切でしょう。

3．さまざまな主体による市民公益活動推進のための役割分担と連携

市民公益活動を担う主体は今後ますます多様化していくと思われます。そこで、自治会等の地縁団体、社会福祉協議会等の公益法人、婦人団体連絡協議会等の市の外郭団体等など伝統ある市民公益活動の担い手も含め、多様な主体のそれぞれの役割分担と連携のあり方について、より総合的に検討をしていく必要があります。例えば、地域を基盤に住民同士が支えあい活動を展開していくための地域活動と、地域を超えて展開する専門性を持った活動との連携を促進するための仕組みをどのように整えていけばいいのかを、考えていくことが必要でしょう。また、さまざまな市民公益活動と関係を持ってきた行政も、その関係を一度整理し、さらに充実した市民活動の推進ができるような仕組みづくりを検討していく必要があるでしょう。まずは、市民公益活動を担うさまざまな主体が出会い、交流を深めていけるような機会や場を数多く持ち、そこでの交流からお互いを理解し、役割分担や連携が自発的に行えるようなしなやかづくりが大切だと考えます。また、こうした輪の中に事業者にも参画してもらい、市民公益活動と企業活動との連携促進も必要だと思います。

4．市民公益活動に対する議員のかかわり方について

分権社会における地方自治力の向上のためには、行政とともに議会の役割が大切です。地方自治法第96条に示されているように議会の権限は「条例を設け又は改廃すること」「予算を定めること」「決算を認定すること」に対して議決を行うことです。議会は、予算・決算の議決を通して、市民公益活動が円滑に推進するための支援を行うこと、行政と市民公益活動団体との対等な関係など、行政と市民公益活動団体との関係が適正に維持されるための評価が必要です。また、市民公益活動が促進するための姿勢や仕組みを条例で位置づけることも必要だと考えます。

このように市民公益活動の促進には議会の理解と協力が不可欠であり、議会の構成員である議員一人ひとりが市民公益活動への理解を深められることが大切だと思います。なお、特定非営利活動促進法の第2条で「政治上の主義を推進し、支持し、又はこれに反対することを主たる目的とするものでないこと」「特定の公職の候補者（当該候補者になろうとする者を含む。）若しくは公職にある者又は政党を推薦し、支持し、又はこれらに反対することを目的とするものでないこと」と記述されているように、政治活動と市民公益活動には適切な距離が必要であり、議員と団体との関係についても適切な関係が求められます。

資料編

富田林市市民公益活動推進懇談会設置要綱

(設置及び目的)

第1条 本市における市政への市民参加と、行政と市民との協働を推し進めるために、市民公益活動の推進及び支援・協働に係る本市の総合的方策を検討し、その結果を提言することを目的として、富田林市市民公益活動推進懇談会(以下「懇談会」という。)を設置する。

(組 織)

第2条 懇談会の委員は、12名以内とする。

2 委員は、次に掲げるもののうちから市長が委嘱する。

- (1) 学識経験者
- (2) 市民公益活動団体代表
- (3) 公募市民
- (4) 事業者代表
- (5) 富田林市社会福祉協議会代表
- (6) 富田林市議会議員
- (7) その他市長が適当と認めるもの

(任 期)

第3条 委員の任期は、第1条に規定する提言をまとめ、懇談会にて承認するまでとする。

(会長及び副会長)

第4条 懇談会に会長及び副会長を置き、委員の互選によりこれを定める。

- 2 会長は懇談会を代表し、議事その他会務を総理する。
- 3 副会長は、会長を補佐し、会長に事故あるときはその職務を代理する。

(会 議)

第5条 懇談会の会議は、必要に応じて会長が招集し、会長が議長となる。

- 2 会長は、必要があるときは、懇談会に委員以外のものを出席させることができる。

(報 酬)

第6条 委員の報酬及び費用弁償については、特別職の職員で非常勤のものの報酬及び費用弁償支給条例(昭和51年富田林市条例第20号)による。

(庶 務)

第7条 懇談会の庶務は、ふれあい交流課において行う。

(雑 則)

第8条 この要綱に定めるもののほか、懇談会の運営に関し必要な事項は、会長が懇談会に諮って定める。

附 則

- 1 この要綱は、平成16年6月17日から施行する。
- 2 この要綱の施行後、最初に行われる懇談会の会議の招集および会長が互選されるまでの間の議事その他会務の総理は、第5条第1項および第4条第2項の規定にかかわらず市長が行う。

富田林市市民公益活動推進懇談会委員名簿

氏名	役職	選出区分
マジマ カツシゲ 真嶋 克成 (会長)	帝塚山学院大学国際理解研究所室長	学識経験者
モリ アヤコ 森 綾子 (副会長)	特定非営利活動法人 宝塚NPOセンター事務局長	学識経験者
サキ 隆浩	近畿大学理工学部社会環境工学科教授	学識経験者
ツギタ ケンサク 次田 健作	大谷女子大学人間社会学部教授	学識経験者
クニシ 隆子	特定非営利活動法人 サンキューネット理事長	市民公益活動 団体代表
ヒビ はつこ	劇団 つつじ満開座代表	市民公益活動 団体代表
ヤマウチ ノブユキ 山内 庸行	公募市民委員	公募市民
オカモト サトコ 岡本 聡子	公募市民委員	公募市民
モリ サダオ 森 貞夫	社団法人 富田林青年会議所(JC) 総務委員会副委員長	事業者代表
マツウラ タダシ 松浦 忠	社会福祉法人 富田林市社会福祉協議会事務局長	社会福祉 協議会代表
ハヤシ ミツコ 林 光子	富田林市議会議員	市議会議員
ヨシキ ミズコ 吉年千寿子	富田林市議会議員	市議会議員

富田林市市民公益活動推進懇談会審議経過

年	月	日	会 議 名	審 議 概 要
平成16年	7	27	第1回懇談会	市長あいさつ 委嘱状交付 会長及び副会長の選出 富田林市市民公益活動推進懇談会設置要綱説明 今後の懇談会の予定について
	9	23	第2回懇談会	報告「市民公益活動の定義と活動の現状について」 市民意識調査・団体調査の集計結果説明 報告・集計結果についての議論
	10	15	第1回ワーキング会議	市民活動サポートセンター(仮)の整備について
	11	25	第3回懇談会	ワークショップ「市民公益活動推に向けての私たちの取り組み ～協働のまちづくりの課題と展望～」
平成17年	1	13	第4回懇談会	「提言」の概要(全体構成)について
	2	19	第2回ワーキング会議	市民公益活動推進・協働の理念・考え方 市民公益活動推進・協働の具体的な方策、仕組み の2つのテーマでグループに分かれての討議
	3	24	第5回懇談会	第2回ワーキング会議を踏まえた「提言」の基本構想について 「提言」作成の具体的方法について
	4	28	第3回ワーキング会議	実際の場所を想定した市民活動サポートセンター(仮)に必要な機能、必要な備品、運営方法等について
	5	20	第6回懇談会	第1次提言案の検討
	6	17	第4回ワーキング会議	第2次提言案の検討
	7	1	第7回懇談会	第2次提言案の修正および第3次提言案の検討
	7	13	第8回懇談会	第3次提言案の修正について
	7	23	第9回懇談会	第4次(最終)提言案の検討 第4次(最終)提言案を全体として承認し、提言書作成を最終調整会議に委任
	7	28 30	提言書作成最終調整会議	第9回懇談会の議論を受けた提言書作成
	8	12	提言書承認	提言書を各委員に送付し承認
	8	23	提言書提出	富田林市長に提言書を提出

発行 富田林市市民公益活動推進懇談会事務局
富田林市人権文化部ふれあい交流課
〒584-8511 大阪府富田林市常盤町1 - 1
電話 0721-25-1000 (内線 473)
E-mail : fureai@city.tondabayashi.osaka.jp