

八戸市市民活動促進指針案
に関する答申書

八戸市協働のまちづくり市民会議

市民活動促進指針案 目次

ページ

1	はじめに	1
2	指針策定の背景	2
	（1）変わる社会環境	2
	（2）変わる地域社会	2
	（3）変わる市民意識	2
	（4）変わる市民活動	2
	（5）変わる地方自治	2
3	市民活動促進の必要性	4
	（1）市民と地域社会との掛け橋	4
	（2）地域活性化の役割	4
	（3）公共の新たな担い手	4
4	八戸市の現状と課題	5
	（1）市民活動の現状	5
	①市民活動団体の概要	
	②活動体制	
	③活動状況	
	（2）市民活動の課題	7
5	市民活動の概念	8
	（1）市民活動の定義	8
	（2）市民活動の特性	9
	（3）市民活動団体の発展段階	10
6	市民活動促進の基本的な考え方	11
	（1）市民活動の拡大と自立化の促進	11
	（2）支援の考え方	12
	①支援の方向性	
	②支援の原則	
	1）自主性・自立性の原則	
	2）公平・公正の原則	
	3）公開性・透明性の原則	
	③支援の視点	

(3) 協働の考え方	14
①協働の方向性	
②協働の原則	
1) 自立の原則	
2) 相互理解の原則	
3) 目的共有の原則	
4) 対等の原則	
5) 公平・公正の原則	
6) 公開性・透明性の原則	
③協働の視点	
7 市民活動の促進に向けて（施策の提言）	16
(1) 支援の施策	16
①人材の育成と確保（きっかけづくり・スキルアップ）	
②情報共有	
③自立に向けた資金支援（市民ファンドの検討）	
④市民活動サポートセンターの機能見直し（支援と協働の拠点）	
⑤市民活動の事業化支援（コミュニティ・ビジネス）	
⑥中間支援組織との連携	
(2) 協働の施策	21
①市民活動の特性を生かした委託事業（企画コンペ・プロポーザルの導入）	
②市民提案制度	
③庁内体制の整備（協働の推進体制・意識づくり）	
④協働の成果・プロセスの評価	
8 おわりに	24
9 資料編	26
(1) 市民活動の概念の整理	26
①NPOと市民活動団体の関係	
②ボランティアと市民活動団体の関係	
(2) 用語の意味・解説（五十音順）	27

1 はじめに

近年、社会経済情勢が大きく変化する中で、市民の生活様式や価値観も多様化し、さまざまな分野でこれまでの制度や仕組みの見直しが求められています。

行政の分野では、国と地方の関係を見直す地方分権が進められ、自治体内部では、住民主体のまちづくりへの転換が必要となっています。

八戸市においても、市民の自主的・自発的活動である市民活動が活発化するなか、市民活動サポートセンターを核に新たな連携の芽が生まれ、市民と行政が対等な立場で協力し合う「^{※1}協働のまちづくり」が進められています。

市民活動促進検討委員会では、市民活動団体を公共の新たな担い手と位置付け、市民活動の裾野を広げ、自立を促すために、地域社会全体で支えていくような仕組みの実現を目指しています。

今後、市民活動を促進し、市民と行政が対等な立場で協力し合う「協働のまちづくり」を推進するにあたり、八戸市の姿勢と方向性がどうあるべきかを示すため、本指針案を提言するものです。

※1 協働：お互いの存在意義や特性を認め、尊重しあうことを基礎とし、自立した対等の関係で協力し合うこと

2 指針策定の背景

(1) 変わる社会環境

少子・高齢化や情報化・国際化の進展、環境問題の深刻化、長引く経済の低迷など、社会環境が大きく変化していく中で、私たちは、多くの課題に直面しています。

しかし、右肩上がりの高度経済成長期のように、行政や事業者を中心とする社会システムでは、これら課題のすべてに対応していくことが難しくなっています。

(2) 変わる地域社会

都市化や核家族化の進展による社会構造の変化が、地域的な人のつながりの希薄化を招き、地域住民の助け合いの意識を低下させています。

その結果、これまで地域社会を支えてきた町内会などの^{※2}地域コミュニティの共同体としての機能が低下し、地域住民も価値観や課題を共有していくことが難しくなっています。

(3) 変わる市民意識

市民の生活様式や価値観の多様化に伴い、物質的な豊かさから精神的な豊かさが求められるようになり、多様な生きがいの場が求められると共に、公共サービスに対しても多様な選択肢が求められるようになっています。

(4) 変わる市民活動

こうした社会変化の流れの中で、市民が自発的に地域の課題を解決していこうとするボランティア活動や市民活動が活発化し、その活動領域も拡大してきています。多くのボランティアが災害救援や生活の復旧・復興に活躍した平成7年の阪神・淡路大震災をきっかけに、改めて地域や市民の力が見直され、注目されています。

また、このことを契機に、平成10年3月には「特定非営利活動促進法」(NPO法)が制定され、市民活動団体が法人格を取得できるようになるなど、その活動への社会的期待が高まっています。

(5) 変わる地方自治

行政の分野においても、これまでの中央集権的な仕組みを改め、地方がそれぞれの特色を生かしたまちづくりを進められるよう国と地方の関係を見直す、地方分権が進められています。

このことは、地方自治体自らがまちづくりについて決定し、自らの責任で行政運営を行い、課題を解決していかなければならないということであり、「市民の意思に基づくまちづくり」とその実現のための「市民と行政との協働」が必要となっています。

協働のまちづくりを進めていくためには、市民がまちづくりの主体であるという認識のもとにまちづくりへ参加し、行政と協力し合う関係を作り上げる必要があります。

※2 地域コミュニティ：ある一定の地域に属する人々が、自主性と自らの責任において、住み良い地域づくりを行う集団

【キーワード：指針策定の背景】

- ・ 従来型社会システムの限界
- ・ 地域コミュニティの機能低下
- ・ 市民のニーズ・価値観の多様化
- ・ 市民活動の活発化
- ・ 地方分権の流れ
- ・ 協働のまちづくりの取り組み

3 市民活動促進の必要性

(1) 市民と地域社会との掛け橋

市民活動は、共通の使命（ミッション）の下に人が集い、課題解決に向かって共に活動していくものであり、町内会等の地縁にもとづく従来型の共同体とは異なる人と人との新たな結びつきを生み出します。

また、その活動領域も活動目的に応じて多岐にわたり、市民のさまざまな関心に対応した各種活動があるため、市民がその活動を通じて、自らの経験や能力を生かすことで、生きがいを得られる場ともなります。

このような市民の新たな結びつきや活動は、地域社会への参加の窓口として、市民自身の社会参加への関心を高め、自治意識を育てることにつながります。

(2) 地域活性化の主力

地域コミュニティの共同体としての課題解決力が弱まる中で、自発的に課題に取り組む市民活動は、地域の課題解決に向けた新たな動きであり、従来の共同体に代わる新たな^{※3}コミュニティの形と言えます。

市民活動の専門性や先駆性を生かし、地域コミュニティ活動と連携させていくことによって、これまでにない新たな活動を生み出すなど、地域の活性化のきっかけとなります。

(3) 公共の新たな担い手

市民活動団体は、その特性（自主性・個別性・柔軟性・機動性・専門性・先駆性）によって、公平性・平等性を重視する行政や営利を第一とする事業者では充分に対応できない部分や分野でのサービスの担い手として期待されています。

これまでのように、行政のみが公共を担うのではなく、多様な人々や多様な主体がそれぞれの特性を生かし、適切な役割分担によって、ともに支えていく公共が求められています。

市民活動団体は、行政、事業者に次ぐ新たな公共の担い手（第3の^{※4}セクター）として成長が期待されており、市民活動団体と行政・事業者が協働するための体制の整備が必要となっています。

【キーワード：市民活動の促進の必要性】

- ・ 人と人との「新しい結びつき」としての市民活動
- ・ 多様な「生きがいの場」としての市民活動
- ・ 地域社会への「参加の窓口」としての市民活動
- ・ 「地域課題を解決」する手段としての市民活動
- ・ 新しい「公共の担い手」としての市民活動

※ 「市民活動の特性」については、9ページをご参照ください。

※3 コミュニティ：共同体、ある目的や興味を共有した人同士の集団

※4 セクター：部門、分野

4 八戸市の現状と課題

(1) 市民活動の現状

①市民活動団体の概要

平成17年3月末現在、八戸市の市民活動サポートセンターの登録団体数は153団体で、年々増加の傾向にあります。

活動分野においては、「保健・医療・福祉」が53団体と全体の約4割を占め、次いで「学術・文化・芸術・スポーツ」21団体、「まちづくり」19団体、「環境」16団体の順となっています。最近は、「科学技術の振興」などの新たな分野で活動をする団体も出始めています。

また、市内に主たる事務所を置く^{※5}特定非営利活動法人（NPO法人）数は、平成17年4月1日現在、25団体で、ほかの多くの市内の市民活動団体は法人格をもたない任意の団体となっています。

【サポートセンター登録団体分野別活動団体数一覧：平成17年3月31日現在】

活動分野		団体数	活動分野		団体数
1	保健・医療・福祉	53	10	男女共同参画	3
2	社会教育	10	11	子ども健全育成	13
3	まちづくり	19	12	情報化社会支援	1
4	文化・芸術・スポーツ	21	13	科学技術の振興	1
5	環境	16	14	経済活動の活性化	0
6	災害救援	2	15	職業能力開発・雇用機会拡充	1
7	地域安全活動	1	16	消費者の保護	1
8	人権・平和	4	17	市民活動支援	3
9	国際交流	4		合計	153

【県内のNPO法人数：平成17年4月1日現在】

自治体名	NPO法人数
青森県全体	149団体
八戸市	25団体
青森市	43団体
弘前市	16団体

※5 特定非営利活動法人（NPO法人）：特定非営利活動（利益を構成員に分配することなく、不特定かつ多数のものの利益の増進に寄与することを目的とした活動）を行うことを主たる目的として、「特定非営利活動促進法」に基づき設立された法人

②活動体制

登録団体の規模を会員数からみると、10数人規模から200人を超える規模まで、多様な状況がありますが、20人から50人程度の団体が最も多くなっています。

会員の年代は、男性・女性とも40代・50代・60代が多く、家事従事者や退職者が活動の中心となっており、若年層の参加が少ない状況にあると言えます。

また、独立した事務所をかまえている団体は少なく、会員の自宅や勤務先を事務局としている団体が多くなっています。

③活動状況

活動状況については、登録団体の活動実績やヒアリング調査結果から、収益事業を行っている団体はまだわずかで、財政的にも小規模な団体が多い状況がうかがえます。

しかし、一方で、NPO法人を中心に事業活動を活発に行っている団体も生まれています。

全体的には、会員内の互助的な団体から、自主事業を積極的に行う団体まで、さまざまなレベルの団体があり、中には、全県的・全国的なレベルの団体に加盟して、各種事業に参加したり、他地域の同種の団体と協力したりしながら活動している団体も見受けられます。

また、サポートセンターでの交流などを通じて、活動分野をこえて協力し合う団体や市民活動団体どうしの連携だけでなく、行政や学校、公民館などの主催事業にも積極的に参加、協力している団体なども見受けられるようになっています。

サポートセンターを通して、新たな連携や活動が着実に広がりつつあります。

(2) 市民活動の課題

意見交換会やヒアリング調査の結果、活動するうえでの問題点としては、新しい会員の確保や活動の中心となる後継者の育成など、人材面や活動資金不足を上げている団体が多いことが確認されました。人材・資金などの活動基盤の弱さが最も大きな問題であると言えます。

また、活動や組織の維持に加えて、活動の拡大や法人化に向けての^{※6}マネジメントに対する不安を持つ団体もあります。

このような状況は、市が平成13年度に実施した「^{※7}市民活動モデル調査」の時点と、ほとんど変化がないと言えます。

市民活動をさらに発展させるためには、人材や資金等の活動資源をいかに確保し、安定した活動を維持するののかということや、活動に参加したい人や活動を必要とする人などの地域ニーズ、あるいは、地域のさまざまな情報をどのように活動に結びつけていくのかが課題となっています。

さらに、市民活動団体が社会的認知や信用を得て、行政や事業者とともに公共の担い手としての地位を確立していくためには、活動の内容や質を高めるとともに組織力を高め、持続性のある活動を行い、自立的・自律的な組織へと成長する必要があります。

市民活動団体が年々、増加傾向にある中、市民活動の健全な発展を図るため、「人材」、「活動資金」、「マネジメント」などの支援体制の整備が必要と考えられます。

【キーワード】

- ・ 新たな会員の確保と後継者の育成
- ・ 活動資金の確保
- ・ 地域のニーズや情報の活用
- ・ マネジメント力の向上

※6 マネジメント：経営、管理。人・予算・時間などを最も効率的に使い、組織を維持・発展させること

※7 市民活動モデル調査：平成13年度内閣府の委託を受けて市が実施した市民活動団体の活動状況調査

5 市民活動の概念

(1) 市民活動の定義

この指針では、市民活動を促進するにあたり、次のように「市民活動」と「市民活動団体（^{※8}N.P.O.）」を定義します。

「市民活動」：市民が自主的・自発的に行う、営利を目的としない公益性のある活動。

ただし、^{※9}政治的・^{※10}宗教的活動は含まない。

「市民活動団体」：市民活動を行う団体。

市民の多様な活動の中には、公益（不特定かつ多数の者の利益）ではなく、共益（共通の利害者のための利益）を目的としている活動もたくさんありますが、共益と公益の区別は相対的なものであり、明確に線引きをして区別することは不可能です。市民活動の公益性については、時代や社会状況によっても変化し、例えば、互助・共益団体が公益的な活動を行う場合も想定されることから、できるだけ広く捉えることが必要です。

また、市民活動の非営利性については、収益を団体の構成員などに分配しないことを意味し、収益をあげることやその収入の一部を労働等の対価として支給することを否定するものではありません。

※8 N.P.O.：法人格の有無に関わらず、ボランティア団体をはじめとする一定の公益的な目的を有する市民活動団体。詳しくは、「9 資料編」（26 ページ）をご参照ください。

※9 政治的活動：特定の政治理念の普及や特定の政党・政治家の支援を目的とする活動

※10 宗教的活動：特定の宗教の普及を目的とする活動

(2) 市民活動の特性

市民活動は、「自主性」、「個別性」、「柔軟性」、「機動性」、「専門性」、「先駆性」など、さまざまな特性を持っています。公平性・平等性を重視する行政や利潤を追求する事業者とは違い、社会の課題に対して、その特性を生かした迅速で先駆的な取り組みができると言われていています。

また、こうした取り組みから、行政や事業者に対して市民の立場から独自の提言が行えるのも市民活動の特性と言えるでしょう。

【市民活動の特性】

特 性	内 容
自主性	自らが持つ社会的使命に基づいて、主体的に参加し、自由に活動を行う。
個別性	行政ほど公平性・平等性にとらわれないため、サービスの対象を自由に選択することができ、少数のニーズであっても対応可能。
柔軟性	サービスを提供する際、制度的な裏付けを必ずしも必要としないため、サービスが必要と思われるところに、必要な方法で、必要なだけサービスを提供するなど、融通のきく対応が可能。
機動性	活動する際、制度的な手続きなどを必ずしも必要としないため、社会的課題に対して、自らの意思と責任のもと、迅速に対応することが可能。
専門性	特定のテーマに特化して継続的に活動したり、専門的な知識を持つ人材が参画したりすることで、高度な専門知識を蓄積できる。また、地域に密着した活動を展開することにより、現場に即した具体的 ^{※11} ノウハウも蓄積可能。
先駆性	公平性・平等性を重視する行政や利潤を追求する事業者が対応できない領域で、市民の発想による創造的な活動を展開できる。

※11 ノウハウ：ある目的の達成に必要な技術や知識・経験、手法

(3) 市民活動団体の発展段階

市民活動には、それぞれの目的に応じて、さまざまなレベルの活動があり、促進するにあたっては、そのレベルを踏まえることも必要になります。促進施策を考えていくために便宜上、市民活動団体の状況を発展段階別に整理すると次のようになります。

「初動期」：団体として活動を開始したばかりで、組織体制が未整備の状態にあり、活動資源の調達力や事業遂行能力が不足している段階

「成長期」：組織体制がある程度整備され、活動資源の調達力や事業遂行能力といった面が強化されつつある段階

「発展期」：組織として自立し、自律的な運営が行われており、専門性を生かした継続的・安定的活動領域をさらに広げていく段階

今後、市民活動の健全な発展を促すためには、発展段階を考慮し、市民活動に対する総合的・計画的な施策を考えていくことが必要です。

6 市民活動促進の基本的な考え方

(1) 市民活動の拡大と自立化の促進

市民と行政による協働のまちづくりを推進し、多様な主体によって支えられる豊かな社会を実現していくため、市民による公益的活動である市民活動を促進していく必要があります。市民活動団体を公共を担うパートナーとして位置付け、支援と協働の基本的な方向性を定めます。

まず、市民によるさまざまな自主的・自発的活動を活発化し、公益的活動へつながる市民活動の裾野を広げ、多様な活動の展開を図る必要があります。

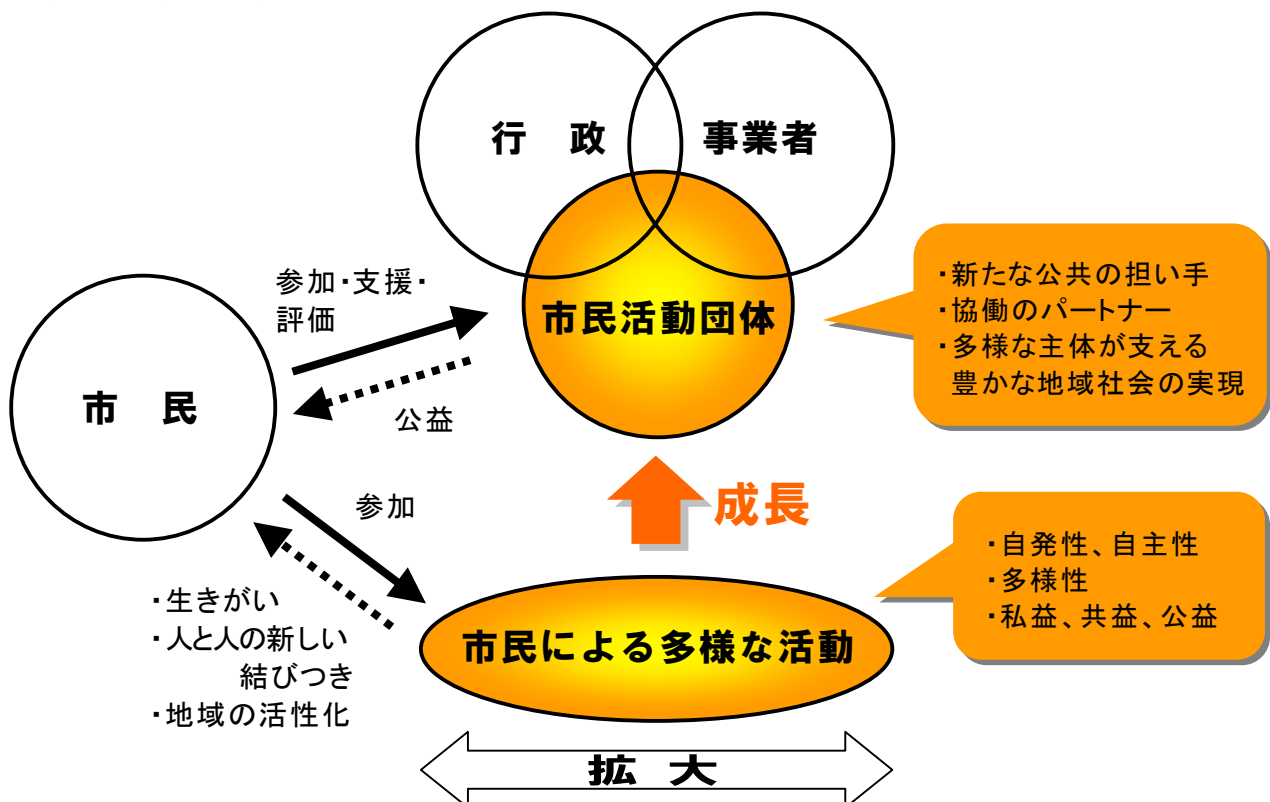
また、市民活動団体が事業者や行政とともに公共の担い手として、公益的な活動を行っていくためには、自立した組織としての信用や責任が求められることから、様々な発展段階にある市民活動をそのレベルに応じて支援し、自立化を促進することが必要です。

市民活動団体を支援・育成し、協働のパートナーとしていくことが、多様な主体が支える「新たな地域社会」の創造につながります。

【キーワード】

- ・ 市民活動の裾野の拡大
- ・ 市民活動団体の自立化
- ・ 公共の担い手への成長
- ・ 協働のパートナーへの成長
- ・ 多様な主体が支える豊かな地域社会の実現

【市民活動促進のイメージ】



(2) 支援の考え方

①支援の方向性

市民活動団体の現状を見ると、初動期から発展期まで、さまざまな発展段階があることが分かっています。支援にあたっては、その団体のレベルに応じた内容とするよう努める必要があります。

また、公益的な活動を展開し、公共サービスを担っていくためには、多様な情報や人材、資金などの社会的資源が不可欠です。しかし、社会的資源の多くは、行政や事業者に集積され、市民活動団体の多くは、このような資源の不足に悩んでいる状況があります。今後は、社会的資源が効率的に市民活動に生かされるよう再分配の仕組みを検討しなければなりません。

さらに、多様な主体によって支えられる豊かな地域社会の理念の下に、行政の支援体制の整備を進めるとともに、市民活動に対する市民や事業者の関心をさらに高め、市民自身と事業者、行政が協力しあって市民活動を支える仕組みや支援のあり方を検討すべきであると考えます。

【キーワード】

- ・ レベルに応じた支援
- ・ 社会的資源の再分配
- ・ 社会全体で支える仕組み

②支援の原則

市民活動を支援していく際は、前記の方向性を踏まえながら、次の原則に基づき支援していく必要があります。

1) 自主性・自立性の原則

支援にあたっては、市民活動の自主性・自立性を尊重し、促進するものとします。

支援が市民活動団体の自立を阻害しないよう基盤整備等の側面からの支援を基本としますが、資金面での支援を行う際にも過度に干渉することなく、市民活動団体の自立を促すよう努めます。

2) 公平・公正の原則

全ての市民活動団体に対し、支援を受ける機会を公平に与えなければなりません。市の施策と相容れない立場をとる団体であったとしても、その事業内容を公平・公正に判断するものとします。

また、支援の可否の判断にあたっては、活動の目的や内容等について、公共の福祉の観点から適切に判断しなければなりません。

3) 公開性・透明性の原則

市民活動に対する支援は、その内容や過程、支援の成果が一般に公開され、透明性が確保される必要があります。

透明性が確保されることによって、公平性・公正さを担保します。

③支援の視点

市民活動団体の現状から浮き彫りになった活動基盤の弱さなどの課題を克服していくため、次のような視点から重点的に支援していきます。

「人材育成」：活動の主体の育成、活動や組織のレベルアップ

「情報提供」：活動に対する市民の関心・理解、活動の質の向上

「資金的支援」：活動の安定、持続、拡大

「活動拠点の整備・充実」：連携・交流、※12 コーディネート機能

※12 コーディネート：物事を調整し、まとめること

(3) 協働の考え方

①協働の方向性

市民活動団体と行政の協働は、共に公共サービスを担う主体として、それぞれが責任を自覚し、相互の特性を踏まえ、適切な役割分担のもとに、対等の関係で協力し合う必要があります。

さらに、受益者である市民にとって、それぞれが単独で事業を行うよりも相乗効果が期待される協働の仕組みづくりを進めなければなりません。

また、より効果的な協働を成立させるためには、両者の信頼関係を築くことが求められるほか、両者をコーディネートする人材や場、協働の提案が可能となる仕組みの検討も必要です。

【キーワード】

- ・ 適切な役割分担
- ・ 相乗効果のある協働
- ・ 信頼関係の構築
- ・ コーディネート機能の検討
- ・ 協働事業提案の仕組みの検討

②協働の原則

円滑に協働を進めるためには、次の原則により進める必要があります。

1) 自立の原則

協働をしようとする主体は、公共を担う者として、それぞれが自立した存在である必要があります。

お互いが自立した存在として、事業分担や責任の所在を明確にしなが、協働を進めていくことが必要です。

2) 相互理解の原則

組織の成り立ちや意思決定の方法など、相手の立場や組織の違いを認識し、お互いに尊重し合うことが重要です。

双方が、その特性や違いを十分に理解しながら対話を進めることにより、それぞれの役割を明確にし、信頼関係を形成することができます。

3) 目的共有の原則

何のために協働するのかという目的を共有することが必要です。目的を共有することで、いつまでにどれだけの成果をあげなければならないのかという目標が明確になり、効果的な事業展開を図ることができます。

また、協働の実施の各段階で目的を再確認することで、事業の軌道修正にも即応できるようになります。

4) 対等の原則

協働にあたっては、お互いが対等なパートナーであるという関係を作らなければなりません。一方が一方に指示をしたり、下請け的な関係に陥ったりしないよう事業を行う必要があります。

5) 公平・公正の原則

協働についても公平・公正を旨とし、常に開かれていなければなりません。一定の要件を満たせば、市民活動団体が公平に協働の取り組みに参入できるようにしなければなりません。

6) 公開性・透明性の原則

協働の内容や過程、結果などを積極的に情報公開し、透明性を確保しなければなりません。また、実施後にその取り組みの成果を公表することも必要です。

各原則に基づいた適切な協働の実施を担保し、社会に対する説明責任を果たしていくことにもつながります。

③協働の視点

市民活動団体と行政との協働の取り組みは、行政が主導で行ってきた従来の公共サービスとは違う新たな試みのため、特に、次の点に注意しながら進めていくことが必要です。

「市民活動団体の特性を生かせるか」

「サービスの質が高まるか」

「単独で行うよりも効果があるか（相乗効果）」

7 市民活動の促進に向けて（施策の提言）

市民活動促進に関する支援と協働の基本的な考え方にに基づき、今後、市が取り組むべき具体的な支援の施策と協働の方向性について提言します。

（1）支援の施策

①人材の育成と確保（きっかけづくり・^{※13}スキルアップ）

市民活動団体の多くが直面している課題として、人材の問題があります。「新たな会員の確保が難しい」、「^{※14}コーディネーター的な人材が不足している」あるいは「マネジメント能力のある人材が不足」といった声が多く聞かれます。

今後、さらに市民活動を活発化していくためには、市民活動に参加し、市民活動を担う人材の育成と確保が重要となっています。

そのため、市民活動を広く紹介し、関心を高める市民活動入門講座や子どもも参加できるようなボランティア体験実習（講座）など、参加者の裾野を広げ、多様な人材の参加を促すきっかけづくりが求められています。

また、すでに活動している人を対象にしたコーディネーターやマネジメントなどの技術アップを図る講座なども継続的に開催していく必要があります。

【キーワード】

- ・ 市民活動入門講座
- ・ ボランティア体験実習（講座）
- ・ スキルアップ講座（コーディネーター養成講座・マネジメント講座等）

②情報共有

市民活動に関する情報を広く提供していくことは、市民の理解を広めることや、市民活動の裾野の拡大につながります。どのような市民活動団体があり、どのような活動をしているのかを紹介することが、市民の関心を高めるきっかけとなります。

積極的な情報提供のためには、積極的な情報の収集が必要であり、市民活動団体が積極的に情報を発信できるような環境の整備が求められています。

また、市民活動団体に対しては、活動を行ううえで重要な補助金・講座などの支援制度やイベント情報など、さまざまな活動に関連する情報の提供も重要です。

市が提供する情報の量と質が市民活動団体の活動の質を高めることにつながるとも言えます。

さらに、市民活動団体が市との協働を進めていくためには、単に、市民活動に関する情報を集め提供するだけでなく、市のさまざまな事業や施策がどのように展開してい

※13 スキルアップ：技能や能力を向上させること

※14 コーディネーター：物事を調整し、まとめる役目の人

るのかなど、行政情報を適切に提供する必要があります。既に決定した事業や施策だけではなく、どのような検討が行われているのか、その過程も広く公開していく必要があります。

行政運営の状況を正しく伝え、その情報を積極的に提供していくことで、市民活動団体と市との協働の「芽」を発見することにつながると考えられます。

これらの情報の提供にあたっては、インターネットやマスコミ、広報紙など、さまざまな媒体や交流の場を通じて積極的に行うことが必要です。

【キーワード】

- ・ 市民活動団体情報や活動内容の提供
- ・ 市民活動に関する各種情報の収集と提供
- ・ 行政情報の適切な提供

③自立に向けた資金支援（市民ファンドの検討）

活動資金の確保は、多くの市民活動団体が直面している課題です。特に、市民活動団体やNPO法人は担保となる資産を持たない場合が多く、事業を行う際に融資を受けることが難しい状況にあります。

安定的な資金の確保は、本来、会費や寄附金、事業収入などの自助努力によることが基本ではありますが、公共の担い手を育てる観点から市民活動団体の成長を促し、自立性を高めるため、その活動レベルに応じた補助制度などの支援が必要と考えられます。

市民活動団体にも、初動期から発展期まで、さまざまなレベルがあることから、その補助制度も、初期段階や発展段階など、レベルに合わせたものとし、補助をきっかけにさらに自立性を高めていくことができるような内容とする必要があります。

また、補助制度等によって市民活動団体の支援を行う場合、市は、その支援の目的や選定の基準などを公開し、制度の透明性や公平性を確保するとともに、実施された事業の報告や成果、評価を市民に公表するよう努めなければなりません。

なお、補助の財源については、行政のみが担うのではなく、市民や事業者、市民活動団体が協力しあい、地域社会全体で市民活動を支援し、育成していく体制とすることが望ましいと言えるでしょう。

そのひとつの方法として、「(仮称)市民ファンド(基金)」の創設が考えられます。市民や事業者からの寄附を基金に積み立てるとともに、市がその寄附に応じた額を拠出する^{※15}マッチングファンドの仕組みを取り入れることによって、市民・事業者・市の3者が協力し合った基金が生まれます。

このような、社会全体が直接、間接に公共を担う仕組みを検討していく必要があります。

現在の市の補助制度をみると、それぞれの担当部署が独自に行っていますが、今後は、

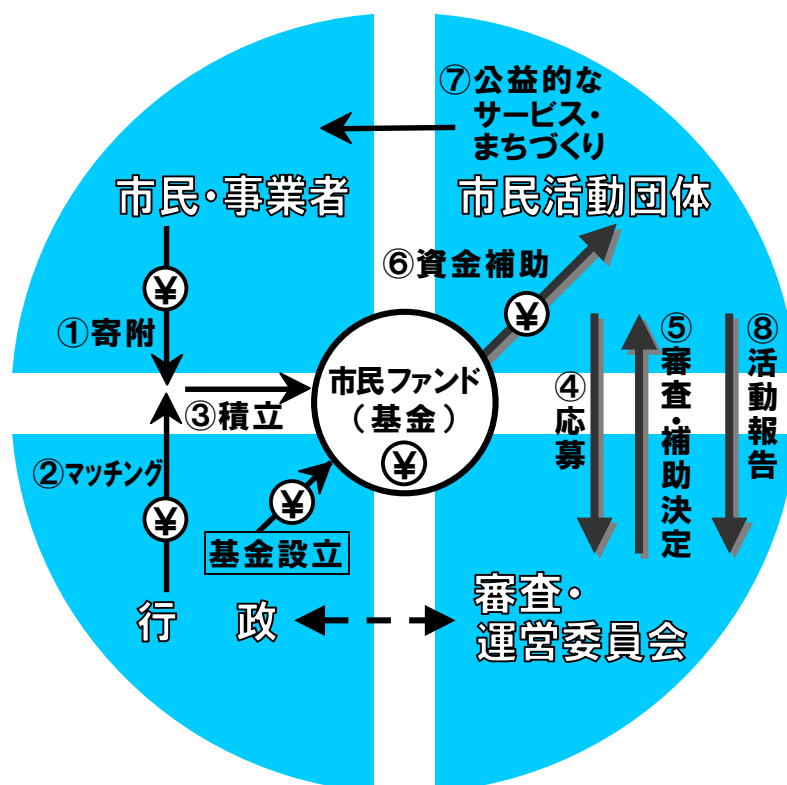
※15 マッチングファンド：企業が社員の寄附と同額の寄附を行ったり、行政等が寄附や労力、資材などの提供に見合った額を資金提供する仕組み

各補助制度の目的を踏まえ、市民活動団体が補助金に依存することなく、効果的な支援策となるよう、市全体の補助制度を見直し、総合的な視点で支援策を検討する必要があります。

【キーワード】

- ・ 活動レベルに応じた補助制度
- ・ 透明性・公平性の確保
- ・ (仮称)市民ファンドの創設
- ・ マatchingファンドの仕組みの導入
- ・ 総合的な視点での支援策の検討(補助制度の見直し)

【(仮称)市民ファンドのイメージ】



④市民活動サポートセンターの機能見直し(支援と協働の拠点)

市民活動サポートセンターは、市民活動の拠点、情報収集・情報提供、交流・ネットワークづくりの3つの機能を持ち、メールボックス等の活用による情報提供や人材育成講座、交流会議などの支援活動を行っています。

登録団体数は、平成17年3月末現在で153団体と開設以来、順調に増加しており、一定の成果を上げていると考えられます。

しかし、団体が活動をさらに発展させていくためには、さまざまな団体運営上の相談、組織の基盤強化や法人化を進めるにあたってのマネジメント支援、団体同士やボランティアと団体など多方面でのコーディネート機能、人材育成などの面で体制をさらに整え

ていく必要があります。

また、支援の場としてだけでなく、市民活動団体と行政、事業者、市民が出会い、アイデアを出し合い、意見交換を行うことによって、新たな協力関係を見出していく協働の場としての機能が求められています。

市民活動サポートセンターは、市民活動団体への支援と協働を一体的・効果的にコーディネートしていく場としての役割が期待されています。

また、サポートセンターは、市民の自主的・自発的な活動を支援する場であることから、その運営にあたっては市民活動団体による自主的な運営を図っていくことが望まれます。

そのため、登録団体の有志により組織されている「市民活動サポートセンター運営会議」の役割について見直しと検討を行い、市民と市民活動団体による一層の自主的な運営を目指していく必要があると考えます。

さらに今後は、指定管理者制度との整合性を図りながら、サポートセンターの各種支援事業や協働事業の、中間支援組織等への委託推進を検討する必要があります。

【キーワード】

- ・ 相談、コーディネート機能の充実
- ・ マネジメント支援機能の充実
- ・ 人材育成事業の充実
- ・ 支援と協働を一体的にコーディネートする場としての機能
- ・ 市民活動団体等による自主的な運営の推進

⑤市民活動の事業化支援（^{※16}コミュニティ・ビジネス）

コミュニティ・ビジネスは、営利のみを目的とせず、地域の資源を生かしながら地域課題に取り組む住民主体の地域密着型ビジネスと言われており、ボランティアとビジネスの中間領域的な位置付けのビジネスとも言われています。

近年は、コミュニティ・ビジネスに取り組む市民活動団体や地域コミュニティ組織も見受けられるようになってきています。

コミュニティ・ビジネスは一般的な起業とは異なり、課題解決、社会的使命を念頭においたビジネスであるため、課題解決への熱意があっても、資金調達の難しさや起業へのノウハウがないといったことから実現に結びつかないことも多いのが実情です。

また、コミュニティ・ビジネスの担い手は、NPO等に限られるものではなく、広く、事業者も含まれることから、その支援制度のあり方は、あくまでも起業であることを念頭におく必要があり、単なる市民活動に対する支援とは異なるものと考えられます。

現在、市では、起業家支援事業として、コミュニティ・ビジネスに対する支援の場を設置し、起業のための総合的な支援を行っていますが、今後、さらに、コーディネート

※16 コミュニティ・ビジネス：地域の資源を生かして地域の課題に取り組む住民主体の地域密着型のビジネス。

機能や各種相談機能、マネジメント面での支援を総合的に提供する場の充実が求められます。また、市民・事業者・市民活動団体においても未だ、コミュニティ・ビジネスに対する理解が充分ではないと考えられることから、さまざまな機会を通じて、広く、コミュニティ・ビジネスに対する知識や関心を高めていくことも重要です。

【キーワード】

- ・ 起業の総合的な支援の「場」の充実
- ・ コミュニティ・ビジネスに関する意識啓発

⑥ 中間支援組織との連携

中間支援組織は、広く市民活動に関する情報や助成金情報等の提供、各種講座の開催、マネジメントに関する相談、NPO法人化支援などにより、市民活動を支援している市民活動団体（NPO）です。地域社会の変化や課題を踏まえたうえで、地域社会と市民活動団体のニーズを把握し、人材、資金、情報などの資源提供者と市民活動団体の仲立ちをする組織であり、各種サービスの需要と供給をコーディネートしていく機能を持っています。

また、中間支援組織は、自らも各種コーディネートや調査研究を通して、地域社会の多様なつながりの中に新たな価値を生み出す政策を提言する存在であると言えます。

市民活動の促進にあたり、市民活動の自立や市民自らが市民活動を支援していくという観点から、行政や事業者等と市民活動団体のパイプ役として、中間支援組織は重要な役割を担っており、行政と中間支援組織が連携することで、より効果的に市民活動を促進していくことができると考えられます。

市民活動を行政だけで支えていくのではなく、社会全体で支えていくためには、中間支援組織の役割や機能が求められています。また、市民活動の促進施策の取り組みを通じて、市民活動団体の中から中間支援組織が育っていくことが期待されます。

【キーワード】

- ・ 市民活動を支援する市民活動団体
- ・ 資源（人材・物・資金・情報など）の仲介・コーディネート
- ・ 市民活動団体間のネットワーク化の促進

(2) 協働の施策

① 市民活動の特性を生かした委託事業（企画^{※17}コンペ・^{※18}プロポーザルの導入）

柔軟性や専門性、先駆性などの特性を持つ市民活動団体への委託を推進していくことは、市民の発想を生かした多様なサービスを実現し、効率的・効果的な行政運営が行われることにもつながります。

また、市民活動団体にとっても、団体のミッションと委託事業の目的が一致する場合は、単独で事業を実施するよりも、相互の特性が生かされることで相乗効果が見込まれ、効果的に事業を行うことができます。

しかし、現状では、市民活動への委託はあまり進んでいません。行政側の課題として、現在の、事業者間の価格競争を基準に作られた業者登録制による入札制度では、市民活動団体にうまく適合していないことや委託内容を仕様書により行政がすべて決定することで市民活動の発想や企画力を生かしていないこと、さらには、制度上、基本的な契約の事務手続きなどは事業者と同じにする必要があることなどが考えられます。

一方、市民活動団体側の課題としては、人材や組織運営、事務処理の面で委託条件にかなう能力のある団体が少ないことや契約事務に不慣れであることなどが考えられます。

これらの課題を解決し、市民活動団体への委託を推進していくためには、市民活動団体の専門性やネットワーク、企画力で競争できるような企画競争（コンペ）や企画提案方式（プロポーザル）などを取り入れた委託手続きの仕組みを整備していく必要があります。

また、委託可能な市民活動団体の把握や執行能力の事前確認をするための、市民活動団体の登録制度の導入についても検討が必要と考えます。このような制度を取り入れることは、市民活動団体が行政サービスを実施するという責任を自覚し、能力の向上に努めることへつながり、自立に向けたひとつの目標となると考えられます。

これらの取り組みを通して、指定管理者制度（公の施設の管理運営）への市民活動団体の参入機会も促進されていくものと考えられます。

【キーワード】

- ・ 相乗効果が見込まれる委託の実践
- ・ 市民活動の特性を生かした委託制度の確立（コンペ・プロポーザルの導入）
- ・ 市民活動団体登録制の検討
- ・ 指定管理者制度（公の施設の管理運営）への参入機会の促進

② 市民提案制度

市民・市民活動団体のもつ地域課題解決へ向けた思いやアイデア、ネットワークを生かし、市民と行政との協働事業を具体的に推進していくために、市民の提案を政策等

※17 コンペ：競技公募のことをいい、作品や完成品（設計等）の内容を競わせるもので、事業に係る完成品を選定する方式

※18 プロポーザル：事業等に対する計画の提案のことをいい、提案者の企画・運営能力を競わせるもので、事業に係る完成品ではなく、事業実施者を選定する方式

に反映させる事業提案制度や政策提案制度の仕組みを構築していくことが重要です。

事業提案制度は、行政側がテーマや事業計画、予算等のある程度設定して、事業を募集し、審査のうえ、補助や委託など事業内容に適した方法で市民・市民活動団体に事業を実施してもらう制度です。

また、市民のアイデアをより広い分野で行政施策に反映させていくためには、市がテーマを決めるのではなく、市民からの政策提案を自由に受け付け、その後、事業化に関して調整、検討していくような政策提案制度も必要です。

これら市民提案制度を運用する際は、市民の思いやアイデアを関係者と協議・調整して事業化へ結びつけていくための場（^{※19}プラットフォーム）とコーディネート機能が最も重要です。提案の中には、市民あるいは市民活動団体、行政が単独で実施した方が良いものや他の制度を活用できる事業など、さまざまなケースが想定されることから、事業化していく場合も、事業実施主体や実施方法等について、いろいろな角度から調整、検討していくことが求められます。

政策提案の場は、政策や事業の決定機関ではなく、地域の課題を共有し、提案について、いろいろな主体間で相談、協議していく場であり、提案する側は、単なる行政に対する要望とすることなく、提案する側でできること、しなければならないことを考えていくことが大切です。

また、提案された事業を審査したり、事業成果を評価したりする機関や仕組みを整えていく必要があります。政策提案の場や審査・評価機関は、その調整・審査過程や審査結果などが公開され、透明性が確保されていることが重要です。

市民提案制度の実施にあたっては、多様な主体が関わり相談・協議していくことが必要になることから、行政のみではなく、民間の中間支援組織などが協力して運営していくことが望ましいと考えられます。しかし、行政にとっては、これまでの仕組みを大きく変更する新しい試みであるため、制度が形骸化してしまうことがないように段階的にしっかりと仕組みづくりを行い、体制を整えていくことが現実的です。

また、（仮称）市民ファンド（基金）を活用しての補助や委託の制度と一体的に運営していくことで、効果的な市民提案制度が実施されることが期待されます。

【キーワード】

- ・ 事業提案・政策提案制度の仕組みづくり
- ・ 政策提案の場（プラットフォーム）の整備
- ・ コーディネート機能の充実
- ・ 行政と中間支援組織との連携
- ・ 補助制度や委託など他制度との一体的運営

※19 プラットホーム：多様な人々が参加し、協議・相談する場（物事の基盤となるもの、場）

③庁内体制の整備（協働の推進体制・意識づくり）

市民活動は、その柔軟性や先駆性によって、複数の行政部署にまたがるテーマで活動が行われる場合も多いことから、市は市民活動団体との協働に対応した横断的な連携体制を整備するとともに、市民活動促進施策を総合的に展開していくことが必要です。

また、市民活動団体との協働をより効果的なものとしていくためには、市職員一人ひとりが市民活動に対する理解を深め、協働の手法を身につけていくことが何より重要です。市職員の意識改革を図るため、市民活動団体との協働に関する職員研修の実施や職員向け協働マニュアルの作成、協働事例の共有化などが求められています。

積極的に市民活動団体との協働を推進していくためには、組織体制と職員意識の両面から協働の土台となる庁内体制を整備していく必要があります。

また、市民活動団体との協働の関係を形成しやすくするためには、日頃から市民活動団体との連携・交流を図ることも重要です。

【キーワード】

- ・ 横断的な推進体制の整備（協働推進担当職員の設置等）
- ・ 市民活動や協働に関する職員研修
- ・ 協働マニュアルの作成
- ・ 協働事例の共有化
- ・ 市民活動団体との連携・交流

④協働の成果・プロセスの評価

市民活動と行政との協働をより良いものにしていくためには、その協働の取り組みが、まず、受益者である市民にとって、それぞれが単独で実施した場合よりもより効果的な公共サービスであったのかどうかを評価し、その結果を互いに共有しながら次の協働に反映させていくことが必要です。

協働事業の評価については、事業の成果だけではなく、協働のプロセスについても評価していくことが重要です。また、協働の主体である市民活動団体、行政それぞれにとって成果があったのか、問題点や課題はなかったのかなど、互いの評価を共有し合うことも、次のより良い協働へつなげていくためには必要と考えます。

市民、市民活動団体、行政の3者が協働事業を評価する視点が必要です。

【キーワード】

- ・ 協働の成果の評価
- ・ 協働のプロセスの評価
- ・ 協働の評価結果の共有
- ・ 協働による評価

8 おわりに

市民活動（NPO）促進検討委員会は、約2年間にわたり、21回（なんと！）の議論を重ねてきました。この度、その成果を「市民活動促進指針案」にまとめることができ、感慨……というよりも、その責務から開放されてホッとしているところです。

委員会では、一般市民も巻き込み、これまでの八戸市の市民活動の施策や、他の自治体の先進事例を学ぶことから始めました。さらには、市内の市民活動の実態をよく知ろうと、手分けをし、他団体へのヒアリングにも出向きました。委員会以外での研修会やニュースレターづくり等も含めると、21回の委員会以外にも、多くの時間と労力を費やしてきたこととなります。

委員会で最も多く時間を割いたのは、「そもそも」の議論についてでした。

すなわち、「なぜ、市民活動を促進する必要があるのか」、「市民活動の範囲はどこから、どこまでか」、「行政が市民活動を支援することは、いいことなのだろうか」、「必ずしも市民活動が公益である必要はないのではないか、そもそも公益と私益と区別することができるのか」、「市民活動の自立って何か、事務局を置かない市民活動団体は自立していないのか」……云々。

指針の中には、施策の提言（支援の施策、協働の施策）が盛り込まれています。これはこれで大事なのですが、その前提となる考え方に、議論の多くを費やしてきたといえます。

この指針案では、市民活動（団体）が公共を担う存在に成長することを期待しています。しかし、まだ存在基盤は脆弱ですから、市民活動（団体）が公共を担える存在として存立するために、行政をはじめとした地域社会の支援が必要であると結論付けています。一方で、市民活動（団体）も行政などに依存することなく、組織や体制を整え、自立すべきであると説いています。

しかしながら、すべての市民活動（団体）が公共を担う必要はありません。市民活動は本来市民の自発性と自主性にもとづく活動です。それが公共的であるかどうかは、その団体からすれば余計なお世話かも知れません。また、ボランティアで緩やかな組織体で活動している団体もあり、その意味では市民活動（団体）を発展段階に区分したり、組織的な意味で自立化を促したりすることに、違和感を覚える方々もいらっしゃるでしょう。実は、私たちも全く同感なのです。

それでもあえて、市民活動（団体）の自立を促し、公共を担う主体として成長することを期待するのには訳があります。

第1に、市民活動（団体）も社会的責任ということを考える時期に来ているということです。NPO法人をはじめとする市民活動（団体）は、間違いなく今後も存在感を増していくでしょう。活動の内容や規模によっては、法律や契約行為に伴って、企業や行政と同様に社会的責任を負うこととなります。自発的な活動とはいえ、自分達の好きなようにとは、いなくなってくるのです。ですから、社会的責任を負えるだけの事務局体制や、民主的な組織運営、法的基盤（法人化など）、財政基盤（活動の事業化、会員拡大など）が必要になるわけで、すなわち、自立する必要があるわけです。

第2に、市民活動への支援（特に行政からの支援）は、公共性を抜きに考えることはできないということです。市民活動への支援は、社会的資源を優先的に市民活動に提供することに他なりません。活動する人の中には「市民活動はいいことをやっているのだから、自治体が補助金を出すのが当たり前だ」という人もいます。補助金＝税金という社会的資源を市民

活動に優先的に抛出することが妥当かどうかの判断は、その活動の公益性によります。活動する本人が、それを判断するものではありません。言い換えれば、公共を担う活動かどうか客観的に判断された上で、はじめて市民活動への支援という考え方が成り立ちえるということです。

第3に、これからの公共は行政だけに任せるのではなく、企業や市民活動（団体）もそれぞれの役割の中で公共を担うことが求められます。私たちは「公共＝地域社会全体」であると考えています。それぞれの主体が協力して地域づくりをすすめていく社会こそが、健全な社会ではないでしょうか。異なる主体が一緒になって地域づくりをすすめるためには、「共有する何か」が必要になります。その「共有する何か」こそ「公益＝地域社会全体の共通の利益」であって、公共を担う意欲をもった主体同士が「協働」して地域社会を築いていくことこそ、この指針の目指すところなのです。

私たちは、市民活動がこれからの八戸地域を支えていく重要なピースとなるであろうことに確信を持っています。そのためには、市民活動（団体）自らも変わっていかねばならないことも明らかです。委員会で費やした時間が、地域社会と市民活動の「これから」に些かでも役立つよう、願ってやみません。

最後になりますが、この指針をまとめるにあたり、事務局をはじめ、多くの方々のお力をお借りいたしました。ありがとうございました。

9 資料編

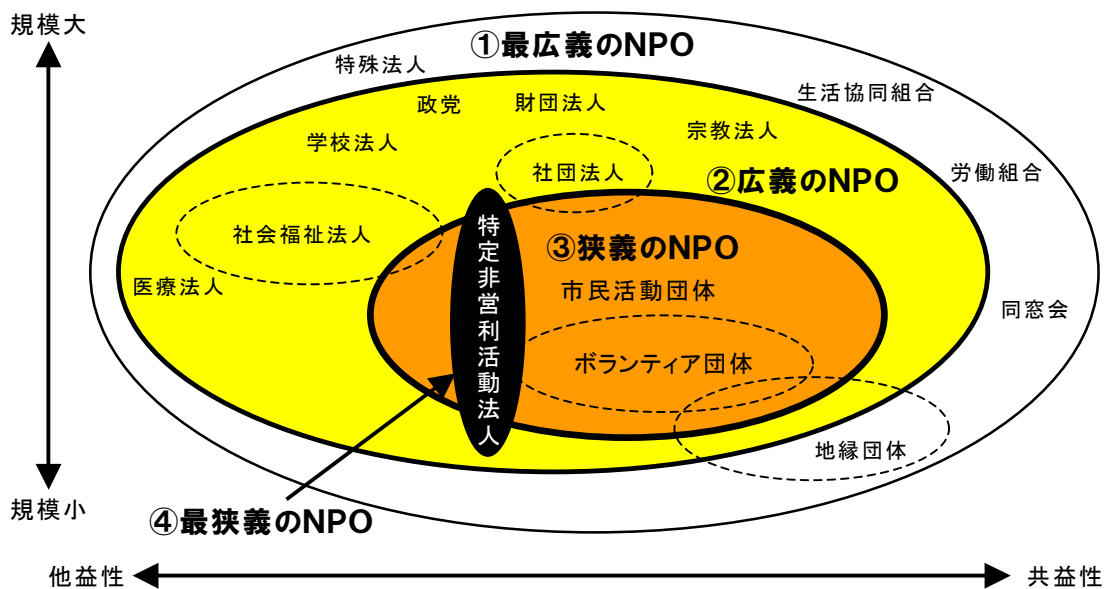
(1) 市民活動の概念の整理

① NPOと市民活動団体の関係

一般的にNPOは、下図の「③狭義のNPO」のイメージで捉えられている場合が多くなっています。この指針においてもNPOは、図中の「③狭義のNPO」として捉え、NPO法人に限定せず、市民活動団体として広く捉えています。

多様なNPOと定義上の関係

NPOとは、「Non Profit Organization」の略称です。日本では、民間非営利組織と訳されており、民間の営利を目的としない団体の総称です。NPOの概念については、下図の4段階のイメージに整理することができます。



- ① 公益団体を含んだ全ての民間非営利団体を指す場合(最広義)
- ② 制度化された財団法人や社団法人を含んだ公益的な民間非営利団体を指す場合(広義)
- ③ ボランティア団体をはじめとする一定の公益的な目的を有する住民の社会参加を行う市民活動団体を指す場合(狭義)
- ④ 特定非営利活動促進法に基づく特定非営利活動法人(NPO法人)を指す場合(最狭義)

出典:「市民活動団体(NPO)と行政のパートナーシップのあり方に関する研究報告」(平成12年7月1日 旧自治省)

② ボランティアと市民活動団体の関係

ボランティアとは、主に、自発的に社会貢献活動を行う「個人」を指すのに対し、市民活動団体は、「組織」、「団体」に注目した言葉で、組織的にひとつの目的を達成するための活動を行う団体であると言えます。

市民活動団体にとって、ボランティアは組織を支える重要な原動力であり、また、ボランティアにとって、市民活動団体は活動の場を提供してくれる主体のひとつであり、両者は密接な関係にあると言えます。

(2) 用語の意味・解説（五十音順）

	用語	意味
あ	NPO	法人格の有無に関わらず、ボランティア団体をはじめとする一定の公益的な目的を有する市民活動団体
か	協働	お互いの存在意義や特性を認め、尊重しあうことを基礎とし、自立した対等の関係で協力し合うこと
	コーディネーター	物事を調整し、まとめる役目の人
	コーディネート	物事を調整し、まとめること
	コミュニティ	共同体 ある目的や興味を共有した人同士の集団
	コミュニティ・ビジネス	地域の資源を生かして地域の課題に取り組む住民主体の地域密着型のビジネス ボランティアとビジネスの中間領域的な位置付けのビジネス
	コンペ	競技公募のことをいい、作品や完成品（設計等）の内容を競わせるもので、事業に係る完成品を選定する方式
さ	市民活動モデル調査	平成13年度内閣府の委託を受けて市が実施した市民活動団体の活動状況調査
	宗教的活動	特定の宗教の普及を目的とする活動
	スキルアップ	技能や能力を向上させること
	政治的活動	特定の政治理念の普及や特定の政党・政治家の支援を目的とする活動
	セクター	部門、分野
た	地域コミュニティ	ある一定の地域に属する人々が、自主性と自らの責任において、住み良い地域づくりを行う集団
	特定非営利活動法人（NPO法人）	特定非営利活動（利益を構成員に分配することなく、不特定かつ多数のものの利益の増進に寄与することを目的とした活動）を行うことを主たる目的として、「特定非営利活動促進法」に基づき設立された法人

	用 語	意 味
な	ノウハウ	ある目的の達成に必要な技術や知識・経験、手法
は	プラットフォーム	多様な人々が参加し、協議・相談する場（物事の基盤となるもの、場）
ま	プロポーザル	事業等に対する計画の提案のことをいい、提案者の企画・運営能力を競わせるもので、事業に係る完成品ではなく、事業実施者を選定する方式
	マッチングファンド	企業が社員の寄附と同額の寄附を行ったり、行政等が寄附や労力、資材などの提供に見合った額を資金提供する仕組み
	マネジメント	経営、管理 人・予算・時間などを最も効率的に使い、組織を維持・発展させること