

市民活動の促進の基本となる計画について(答申)

# 案

平成 23 年 月 日

静岡市市民活動促進協議会

## はじめに

今社会では、格差の拡大や少子高齢化、地球温暖化の進行、大規模災害の発生などに伴い社会的な課題が深刻化する中、市民活動に寄せられる期待は、ますます大きくなっています。反面、市民活動の信頼獲得の難しさや市民活動団体の組織力、資金力の不足など、市民活動は多くの課題を抱えています。

平成 23 年 8 月 1 日に市長は、市民活動の促進に関する施策を総合的かつ計画的に実施する「市民活動の促進の基本となる計画」の策定のために、静岡市市民活動促進協議会（以下、促進協議会）に諮問を行い、促進協議会は、市民が期待を寄せる NPO の活動が活発になるように、4 回の審議会を開催しました。

市がこの答申を基に、市民社会の現場にふさわしい、実効性のある計画を策定することを、促進協議会では切に希望しています。

### - 審議にあたって -

審議にあたっては、市民活動の促進に関する条例（注 1 以下、市民活動条例）、第 1 次市民活動の促進に関する基本計画（注 2 以下、促進基本計画）を継承し、これまでの審議（注 3）の中で積み重ねられた本市の市民活動促進に関する取り組みの流れを尊重しました。

本協議会では、まず、現場の経験や学識をもとに課題を考えるとところから出発し、それらを整理し、課題の解決につながる施策を導き出していく手順で審議しました。そのため、手法として一部にワークショップ（注 4）的な手法を採り入れ、各委員の市民活動への思いや経験を尊重するよう努めました。

注 1: 『静岡市市民活動の促進に関する条例』(H19.4)

注 2: 『第 1 次静岡市市民活動促進基本計画』(H20.3)

注 3: 本協議会の前身の市民活動懇話会(H14)、市民活動推進協議会(H15-H18)及び市民活動促進協議会(H19～)での審議

注 4: ファシリテータの進行のもと、参加者相互の共同作業を通じて多様な意見を引き出すとともに、一定の方向性を見いだすための会議

# 目次

はじめに .....	1
目次 .....	2
第1章 市民活動の促進の基本となる計画の策定にあたって .....	3
第1節 目指す姿「市民自治によるまちづくり」 .....	3
第2節 基本理念 .....	3
第3節 基本原則 .....	4
第4節 施策の方向 .....	4
第5節 基本指標 .....	4
施策体系のイメージ図 .....	5
第2章 市民活動促進の基本的な考え方 .....	6
第1節 現状と課題 .....	6
第2節 具体的な施策 .....	10
1. 市民活動への参画の促進 .....	10
2. 市民活動の自立を支える環境づくり .....	11
3. 協働事業の促進 .....	13

# 第1章 市民活動の促進の基本となる計画の策定にあたって

## 第1節 目指す姿「市民自治によるまちづくり」

これまで、「公共的サービスは行政が提供すべきである」と考えられてきました。しかし激しく変化する社会の中で、多様化・複雑化したニーズや地域の問題など次々と新たに生じる課題に対して、従来の行政の仕組みや方法では、適切な対応やそれを支えるだけの豊富な財源の確保が難しくなっています。

このようななか、静岡市は、「市民自治によるまちづくり」を目的とする自治基本条例を制定し、また、この目的を実現するための手段として定められた条例に、市民参画条例と市民活動条例があります。

この市民活動条例の市民活動とは、地域の課題の解決に、営利を目的としないで自分の意思で取り組む活動を言います。市民同士が、市民活動を通じて、お互いに協力し補完し合いながら、主体的に考え自ら創り上げ、解決する、「市民自治によるまちづくり」が求められています。

## 第2節 基本理念

市民活動条例の第3条では、市民活動のあるべき姿についての基本的な考え方について定めています。

市民活動は市民が各自の関心や問題意識に基づいてテーマや活動領域を選び、それを自らに課した社会的使命として、主体的、自立的に取り組むところに最大の意義があります。

しかし、その目的が自己中心または自己満足になってしまったとき、あるいは、社会的使命よりも経済的な動機の方が大きくなってしまったときは、市民活動の理念から離れてしまうことになります。また、市民には「たかがボランティア」、「NPOはボランティアだから無償が当然」という誤った考えや理解を正し、社会全体で市民活動を支えるための意識改革が求められます。

そのため、市民活動条例第3条に掲げる「市民活動の理念」を市民に携わる市民だけでなく、すべての市民が共有すべきものと位置づけています。

- (ア) 市民活動は、国及び地方公共団体の活動又は営利を目的とした活動によっては解決できない社会的課題を解決する役割を果たすものとする。
- (イ) 市民活動は、市民が対話を通じて、相互に価値観を尊重し行うものとする。
- (ウ) 市民活動は、人種、信条、性別、年齢及び社会的・身体的状況等が多様な市民の参画によって、自ら意見を述べる意思又は機会のない者が抱える問題を取り上げ、見過ごされやすい社会的課題の解決に貢献するものとする。
- (エ) 市民活動は、参画した個人自身に精神的充実及び人間的成長をもたらすものとする。

### 第3節 基本原則

市民活動条例第4条では、市民活動を促進しようとするとき、市民や市が守らなければならないルールについて定めています。

市民活動の促進にあたっては、市民活動の理念や本質を失わず、効果的な施策が実施できるように、広く市民と市が共有し守らなければならない基本的なルールを定める必要があります。

市では、市民活動条例第4条に掲げる「自主性、先駆性及び創造性の尊重」、「対等な関係の尊重」、「相互理解の推進」及び「情報の公開及び共有」の4つの基本原則を基本的なルールとして位置づけています。

- (ア) 市民活動を行う市民の自主性、先駆性及び創造性を尊重するものであること。
- (イ) 市民相互及び市民と市の対等な関係を尊重するものであること。
- (ウ) 市民相互及び市民と市の間を理解を深めるものであること。
- (エ) 市民活動に関する情報を公開し、及び共有するものであること。

### 第4節 施策の方向

施策の内容と協議会の問題意識をもとに、施策を方向づけるものとして、次の3つの視点を掲げるべきであると考えます。

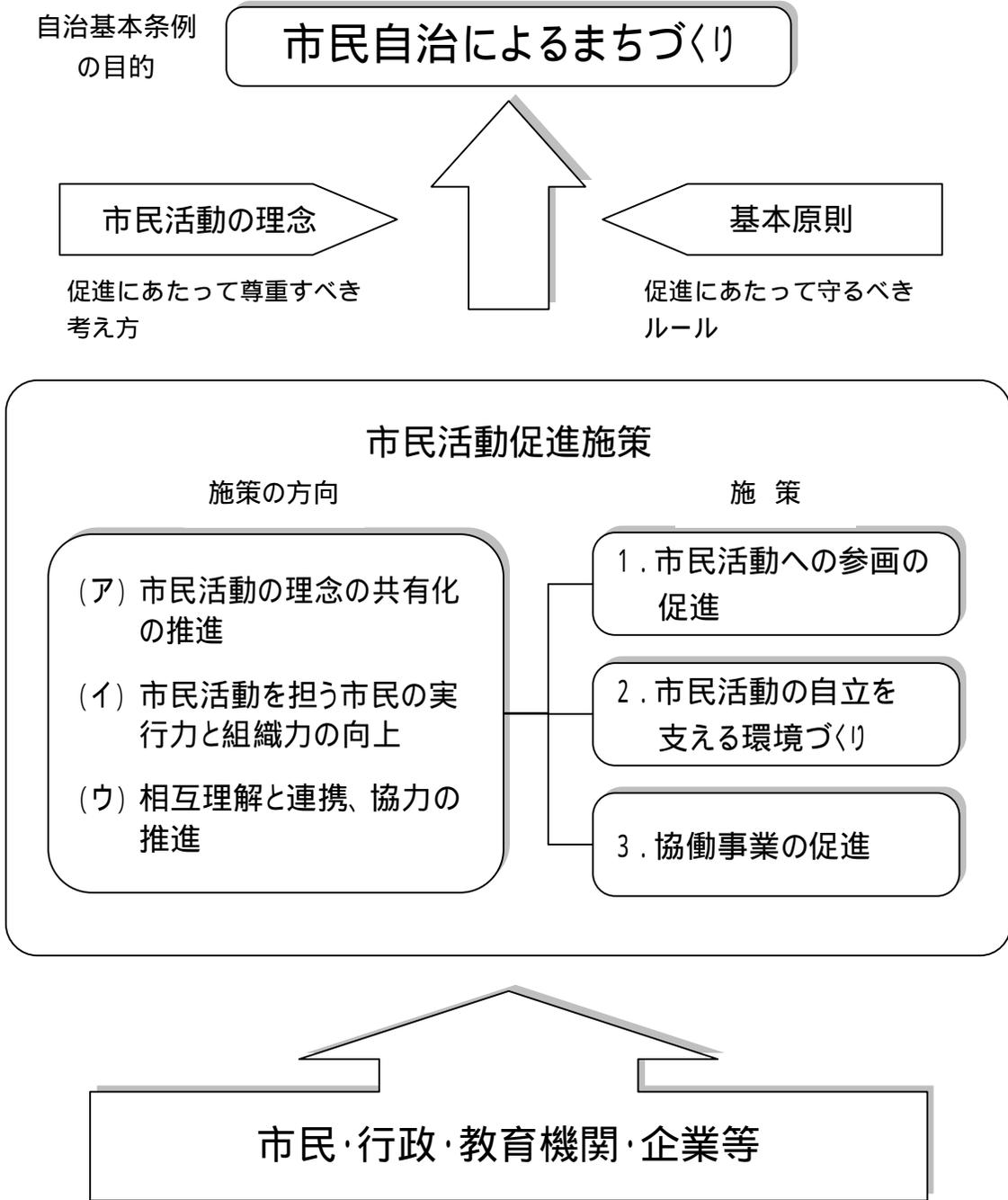
- (ア) 真に社会的な課題の解決に向けて理念の共有を図るという視点
- (イ) 市民活動を担う市民の実行力と組織力を向上するという視点
- (ウ) 多様な市民、団体、機関の相互理解と連携、協力を進めるという視点

### 第5節 基本指標

自治基本条例の目的の実現に効果的に取り組むために、指標と目標値を設定すべきと考えます。

個々の施策の実施に際しては、できる限り、着手時期、見直し時期等の実施の时限を設けて行うべきと考えます。

# 施策体系のイメージ図



## 第2章 市民活動促進の基本的な考え方

### 第1節 現状と課題

平成23年3月11日発生した東日本大震災では、被災地域の復旧復興のために、市民活動団体やボランティアが活躍しました。また、市内のNPO法人数は、平成15年度末に109団体でしたが、平成22年度末には273団体に増加し、各分野において様々な活動が活発に行われています。さらには、平成23年6月に特定非営利活動促進法が大きく改正され、市民活動団体にとって活動しやすい環境が整いつつあります。

しかしながら、まだまだ働く世代を中心に、市民活動に参加しにくい状況にあり、また、市民活動団体の多くは、慢性的な人材不足、資金不足である状況に変わりがありません。そのため、市民活動を取り巻く環境は依然厳しい状況になっています。

#### 課題1：市民活動団体の信用を獲得する

これまでの様々な市民活動団体による活動や成果により、地域のために活動する市民活動は、多くの市民に認知されてきています。また、市民の市民活動への意識が高まると同時に数多くの市民活動団体が設立されています。

しかし、活動への理解が得られなかったり、人材や資金の不足など様々な問題のため、活動が活発に行われていない団体も見受けられます。また、市民には、地域の問題解決を任すことのできる、信用できる団体か否かを見極める方法がわかりにくく、その結果、市民活動団体全体の信用が低下しています。

市民活動は、複雑化、多様化する市民ニーズに応える必要不可欠なものとなっていますが、市民から信頼されなければ、その活動が継続できないばかりか、存在意義まで問われてしまうかもしれません。市民自らによるまちづくりを継続的に行うために、市民の信用を獲得していくことや、市民が市民活動団体を見分けることができる仕組みづくりを進めることが必要です。

(各委員から出された意見)

・信用できるNPOかそうでないかがわかりにくいいため、NPO全体の信用が低下している

#### 課題2：市民に伝わる市民活動情報を発信する

対価を求めず個人で取り組むボランティア活動と地域の課題解決に組織で取り組むNPO活動などにより、市民活動という言葉は多くの市民に知られるようになってきました。

反面、活動に対価を求めない無償のボランティア活動と、サービスの提供に受益者負担を求める非営利のNPO活動を混同し、NPO活動も無償でよいと考えている市民もいるようです。

市民同士がお互いに協力し、地域の課題を主体的に解決するという市民としての役割と、市民活動に対する理解を高めるために、市民活動団体と市それぞれが、市民にとって伝わりやすい形で、市民活動情報を発信する必要があります。

〔各委員から出された意見〕

- ・市民全員が自主的な活動、市民活動を大切にしているか
- ・市民活動の認知度の高めるため、情報提供を通じた市民理解度の向上を強化する
- ・NPOの存在意義を知らしめる必要がある
- ・官民ともに有効な情報開示が行われていない
- ・市民活動団体の活動が市民に十分認識されていない
- ・活動に所属していない市民への投げかけはどうなっているのか
- ・ボランティア、NPOに関心を促す広報が不足している
- ・市民活動一般への住民の幅広い理解の獲得するため、継続的な広報が必要である

### 課題3：組織力を強化する

市民活動団体が、効果的・効率的な活動を行うためには、しっかりとした組織が必要です。

しかし、市民活動団体には専門的な知識を持つスタッフや活動資金は少なく、税理士などの専門家に依頼する資金的余裕や、組織マネジメントを学ぶ機会も多くありません。また、役員や会員、有給スタッフ、ボランティアスタッフなどの人材全てにおいて、不足しがちな市民活動団体が多くあります。

そのため、世代交代が進まずに組織の活動が沈滞化してしまうことがあります。

市民活動団体の組織力を強めるために、組織のリーダーシップや経営のための知識の習得、専門的知識を持つスタッフやボランティアの養成、資金不足を解消する仕組みづくりが必要です。

また、市民活動団体の活動の規模を大きくすることや、活動を継続させていくために新たな人材を確保していく必要があります。

〔各委員から出された意見〕

- ・市民活動団体の組織が弱く財政規模が小さいため、不十分な活動しかできない
- ・組織力を強化するために、経営力の向上と資金不足を解消する必要がある
- ・継続性をもった事業等ができない
- ・市民活動団体の人材が不足しているため、世代交代が進まず組織が沈滞化する。人材の発掘が必要である
- ・若い世代の台頭を求め、市民活動への若者の参加(大学生、高校生など)が必要である

#### 課題4: 団体内で社会的使命を共有する

市民活動団体は、それぞれの社会的使命をもって活動しています。しかし、その社会的使命を、所属する役員、会員など団体内部で共有されていないところも見受けられます。また、市民活動に参加する市民が、その社会的使命に取り組む理由を理解し、活動を楽しめなければ止めてしまうかもしれません。

団体内部において、団体の社会的使命を共有し、メンバーが生き生きと楽しみながら活動できる必要があります。

(各委員から出された意見)

- ・活動団体メンバーが団体の思い、社会的使命を共有し持続性できているか
- ・活動している団体メンバー一人一人が生き生きとしているか

#### 課題5: 新たな社会的使命を開拓する

市民活動団体に取り組む社会的使命は、短期間で解決するものは少なく、長期間の取り組みになるものが多くあります。しかし、同じ活動を続けていると、活動することが目的となってしまう惰性的になり、活動の質が低下してしまうこともあります。

活動を発展的に継続していくには、新たな社会的使命を開拓していく必要があります。

(各委員から出された意見)

- ・活動が惰性的になり取り組みの質が低下していないか。新たなミッションの開拓をしているか

#### 課題6: 市民活動団体同士や、地縁組織・企業・行政などの多様な主体と連携する

異なる市民活動団体が、共通の課題やテーマに取り組むことはありますが、同じ課題に取り組む団体相互の情報交換が行われず、交流やネットワーク化、連携まで進まなくなっています。

市民活動団体や企業、自治会・町内会などの地縁組織、行政など異なる組織風土を持つ団体と、交流や連携、協働することは、円滑な事業実施のために、効果的、効率的な場合もあります。

そのためには、市民活動団体と多様な団体との連携や協働できる関係を築くことが必要です。

(各委員から出された意見)

- ・NPO間の交流の継続と深化ができていない
- ・会社法人であれば組織化され法人会などがあるが、NPOには連携協働する組織がない
- ・連携した組織がない故に統一的行政対応ができない
- ・多様なNPO間の相互理解とネットワーク化が進んでいないため、市民活動セクター全体の基盤づくりが進まない
- ・NPOと協働する多様な団体が楽しんでやっているか
- ・市民活動団体の情報開示が行われていないため、相互理解やネットワーク化が図られない

- ・NPOと企業をつなげる仕組みや、ネットワークが不足している
- ・自治会とNPOとの連携が弱い
- ・NPOの課題によっては行政のサポートが必要である

#### 課題7:情報交換、交流の場を広げる

市民活動団体が、市民や市民活動団体、企業、地縁組織、教育機関、行政などの多様な団体と情報交換、交流をしたくても、気軽に話せる場や機会があまりありませんでした。

新しいインターネットツールや、市民活動に取り組む団体が拠点とする市民活動センターの活用により、情報交換や交流の垣根を低くすることが必要です。

(各委員から出された意見)

- ・NPOが活動の発表や、意見を交換する活動支援の場がない
- ・多様な市民が公共サービスやまちづくりを気軽に話せる場が少ない
- ・理解(コミュニケーション)を通じて、組織強化が可能となるが、意見交換の場がない
- ・情報やネットワークなどの地域間格差や、世代間格差がある
- ・インターネットの効果的な活用ができていない

#### 課題8:よりよい成果を得るための協働事業を実施する

市民活動団体も市も、共に地域社会における様々な問題解決を使命のひとつにしています。

その問題解決に向け、それぞれが単独で取り組むよりも、相互に特長をいかす協働事業を実施することで、より効果的・効率的に成果を上げることが可能になりますが、市民活動団体には、複雑化、多様化した課題に対応する活動ができて、市と協働するノウハウを持っていないため、事業として実施できないこともあります。また、市民活動団体と市が理解不足のまま事業を実施してしまい、望む結果が得られないこともあります。

協働事業は市民活動団体と市が相互に理解し、協働するという意識を組織に浸透させなければ、うまくいくことはありません。

協働事業を成功させるために、事業実施前はもちろん、事業実施中も市民活動団体と市が相談や要望に対し、互いに柔軟に対応する必要があります。

(各委員から出された意見)

- ・NPOと「協働する」という意識が市に浸透しているか。相互理解により、コミュニケーションする意識が生まれる
- ・NPOからの要望に対する行政側の柔軟な対応が必要である

## 第2節 具体的な施策

施策の体系化にあたっては、市民活動条例が対象とする3つの視点で整理することとしました。これらは、個々の視点で取り組むことも必要ですし、横断的、総合的に取り組むことも必要です。また、これらは、優先順位を付けるものではなく、どれもが並列で重要なものになります。

1. 市民活動への参画の促進
2. 市民活動の自立を支える環境づくり
3. 協働事業の促進

具体的な施策の実施にあたっては、市民活動の自立性を尊重し、持てる人(行政)が持たない人(市民活動)に対して施すという意味での支援にならないような注意が必要です。

### 1. 市民活動への参画の促進

- 市民活動に対して、一人でも多くの市民が参加するための施策が重要です。市民活動の担い手となる市民が増えれば、より多くの社会的な課題を解決することができますし、市民活動に対する理解も進みます。
- まずは市民活動に興味・関心を持ってもらうこと、また、それを興味・関心で終わらせず、実際の参加に結び付けることが必要です。

#### (ア) 市民活動そのものを理解してもらうための取り組み

市民活動に全く関わりのない人の中には、「NPOはタダ」といった誤解や、「孤立無援で勝手なことを行っている」というマイナスイメージがあるのも事実です。それらを払しょくし、市民活動そのものを正しく理解してもらうための施策が必要です。

#### 各委員から出された施策のアイデア

知識の普及 / 市民の意識改革 / 受益者負担の意識 /  
ボランティア活動とNPO活動の定義の理解度の向上

#### (イ) 市民活動の楽しさを知ってもらうための取り組み

市民活動の、自発的にまちづくりに関わる楽しさを知ってもらうことができれば、市民活動への参加の第一歩を踏み出しやすくなります。また、社会(地域)の課題やまちづくりについて、気軽に話し合いながら理解を深められる場を設けることが必要です。

各委員から出された施策のアイデア

新しい青年団、新たなコミュニティ作り / 説明会ではなく気軽なサロン / 相互交流の場 / 年代毎に生きがいに繋がるような働きかけ / 地域や市民に関わる問題点を課題として話す場

(ウ) 市民活動情報の充実

すでに色々な活動をしている団体があるにも関わらず、その情報は意外に知られていません。実際に行われている市民活動の情報を、広報紙や情報紙、ネット等様々な広報媒体を活用し、広く知ってもらう必要があります。

各委員から出された施策のアイデア

広報紙に市民活動を紹介する欄を設ける / 静岡気分NPO版発行 / ネット上にNPOフォーラム設置 / 幅広いメディアの活用 / NPOハンドブック / 市が団体の広報配布に協力

## 2. 市民活動の自立を支える環境づくり

- 市民活動団体が自立した組織運営をし、活動の発展的な継続や拡大をすることで、社会的な課題に対する活動の効果を高めることができます。
- 市民活動団体が持つ運営上の課題を解決し、団体が持つ力を十分に発揮できるようにすることが必要です。
- ただし、市民活動団体が、促進の施策に依存し、自立性を損なうことがないよう配慮する必要があります。

(ア) 市民活動団体の運営を支援する取り組み

多くの市民活動団体では、マネジメントや事務について、十分なスキルを持った人材が不足しています。団体メンバーのスキルを向上させたり、専門家を派遣したりする、市民活動団体の運営の支援が必要です。

各委員から出された施策のアイデア

NPO大学 / NPOへの専門家派遣身近な窓口を増やす

(イ) 市民活動団体の資金確保のための取り組み

多くの市民活動団体では、活動のための資金確保に苦慮しています。補助金や寄附金等、活動のための資金獲得のための財政的支援が必要です。

各委員から出された施策のアイデア

ワンコイン寄附 / 市民活動を支える基金 / 行政からの補助金

(ウ) 市民活動団体のネットワークを広げる取り組み

市民活動団体同士や、市民活動団体と企業・行政等が相互に連携・交流することにより、市民活動団体が抱える課題解決の糸口が見えたり、活動の幅が広がったりすることがあります。多様なネットワークづくりをする取り組みが必要です。

各委員から出された施策のアイデア

団体共通の Net 場 / 市民活動団体同士の交流ができる場づくり /  
市職員と NPO の人事交流 / 企業と NPO がつながる仕組み

(エ) 市民活動団体の適正な評価

市民活動団体には、ボランティア同士の集まりから、法人格を持って組織運営しているものまで、幅広い形態があります。また、活動の目的、分野、事業規模等も、団体によって大きく異なります。

「お金」という明確な基準で活動の成果を測りやすい営利企業と異なり、市民活動団体はその成果を示しにくいです。

団体の信用力を高めるため、一定の基準の中で団体がどの位置づけにあるかを明らかにすることが必要です。

各委員から出された施策のアイデア

GNHによる市民活動評価 / 審査基準に基づく 適 マークの信用システム

GNH(国民総幸福度量)による市民活動評価: 市民活動団体の活動に対して、市民の幸福度によりその成果を客観的に判断するための尺度  
適 マークの信用システム: 一定の基準以上の活動を行っている市民活動団体に対し、基準に適合していることを証する制度

(オ) 優れた活動や団体の顕彰

優れた活動をしている団体や個人を認めることは、活動している人たちにとって更なるモチベーションに繋がります。また、幅広い市民に対してのPRにもなり、活動が広がるきっかけにもなります。活動や団体を顕彰する取り組みが必要です。

各委員から出された施策のアイデア

市民活動団体・人の顕彰 / 行政職員の活動参加を評価する

(カ) 市民活動センターの効果的な運営

市民活動センターは、市民活動に関する情報発信や相談受付、講座の実施や施設の提供など、個々の団体の力が十分に発揮できるような事業を行っています。市民活動センターの中間支援機能を高め、より多くの方に市民活動センターを活用してもらうことが必要です。

各委員から出された施策のアイデア

中間支援団体、コーディネーターの育成を強化 /

中間支援 NPO やその組織である NPO 活動センターなどの効果的な PR

### 3. 協働事業の促進

- 市民活動団体も、市も、地域の社会的な課題の解決を使命としています。それぞれ単独で取り組むよりも、相互に特長を生かし合い協働で事業を行うことによって、よりよい成果を挙げていくことが可能になります。
- 協働事業を行う際には、相互理解が不可欠です。特に市と市職員には、市民活動の特性を理解し、特長を生かしていく姿勢とそのための理解が求められる一方で、市民活動に携わる市民も、市の仕組みを理解するとともに、自らの活動が理解されるように努める必要があります。
- また、市とは接点を持たずに活動する市民活動も少なくありません。そうした活動に対して、協働を強制しないような配慮も必要です。

#### (ア) 協働事業提案制度の充実

協働事業提案制度が積極的に活用されるためには、お互いが提案しやすい制度でなければなりません。また、新しく協働事業を始めるだけでなく、一旦始まった協働事業を継続していくための仕組みも必要です。

各委員から出された施策のアイデア

行政からの協働事業のテーマ提示 / 協働事業の予算増 / 選考基準の見直し /

協働事業のレベルを幅広く

#### (イ) 新しく協働を創出するための取り組み

協働事業を促進する方法は、協働事業提案制度だけではありません。協働事業そのものを知ってもらうことや、市民活動団体と市の接点を増やすことなど、協働のきっかけ作りが必要です。

各委員から出された施策のアイデア

NPO 事業フェアの開催 / まずは共催事業の実施 / 市政 Vision との接点 /

ワークショップによる市とボランティアしたい人とのマッチング

#### (ウ) 市民活動センターの協働促進機能の強化

市民活動センターは、市民活動団体を繋ぐ場でもあります。市民活動センターが市民活動団体同士の交流の機会を多く設け、協働の窓口となることにより、協働を促進していくことが必要です。

各委員から出された施策のアイデア

NPO 団体間の交流の継続と深化 / 協働事業のバックアップ体制

