

静岡市協働読本

「市民活動」 ってなに？



静岡市 市民生活課

はじめに

静岡市は、平成 21 年 2 月、全職員を対象とした研修「市民活動の促進に向けて」を実施しました。この研修は、市職員が接続しているネットワークを利用して、パソコン上で市民活動に関する基本的な考え方や知識を学ぶというものです。平成 21 年度だけでも、三千人を超える職員が受講し、市民活動の基礎を身につけることができました。

静岡市協働読本『市民活動ってなに？』は、この研修プログラムをもとに市民向けの教材として作成しました。

今は、新聞の紙面上で「NPO」の文字を見ない日がないくらい市民活動が浸透してきましたが、その分、市民活動への理解不足によるトラブルや活動の停滞などの問題が生じやすくなっているものと考えられます。

静岡市協働読本『市民活動ってなに？』をお読みいただき、市民活動を通じたよりよい静岡市づくりに御理解・御協力をお願いいたします。

「市民活動」って何？

1. 「市民活動」って何？

① 「市民活動」って何？

市民活動は、私たち市民が、福祉や環境、子育て、文化、まちづくり、国際交流などさまざまな地域の問題の解決に、営利を目的としないで自分の意思で取り組む活動のことをいいます。

市民活動には、個人によるボランティア活動や、組織的なNPO¹活動などがあり、その活動を主たる目的とする市民活動団体だけでなく、企業や地縁団体などの活動も含まれます。



¹ Non Profit Organization の略。直訳すると「非営利組織」だが、同じく非営利である政府・自治体との違いをはっきりさせるために「民間非営利組織」と呼ばれる。

② 市民活動が注目されるようになった背景

自治会・町内会などの地域活動や福祉分野でのボランティア活動など市民活動には長い歴史がありますが、阪神・淡路大震災（平成 7 年）を境に特に注目度が高まっています。

このときには、発災後 3 ヶ月で延べ 117 万人のボランティアが参加し（兵庫県推計）、復興に大きな役割を果たしました。

その後、災害時におけるボランティア活動だけでなく、介護保険法や障害者自立支援法²の施行などに伴って、市民活動団体が担う事業は拡大していきました。また、海外の紛争地における非政府活動（NGO³）の増加もあり、非営利・非政府の様々な活動が盛んになりました。

そして、平成 10 年には、これらの活動を担う市民活動団体が継続的・組織的に活動を行うことができる法人制度を整備するため、特定非営利活動促進法（NPO法）が議員立法で施行されました。



² 介護保険法は平成 12 年、障害者自立支援法は平成 18 年施行（それぞれ一部を除く）。

³ Non-Governmental Organization の略。直訳すると「非政府組織」だが、「国際的に活動している NPO」の意味で使われている。

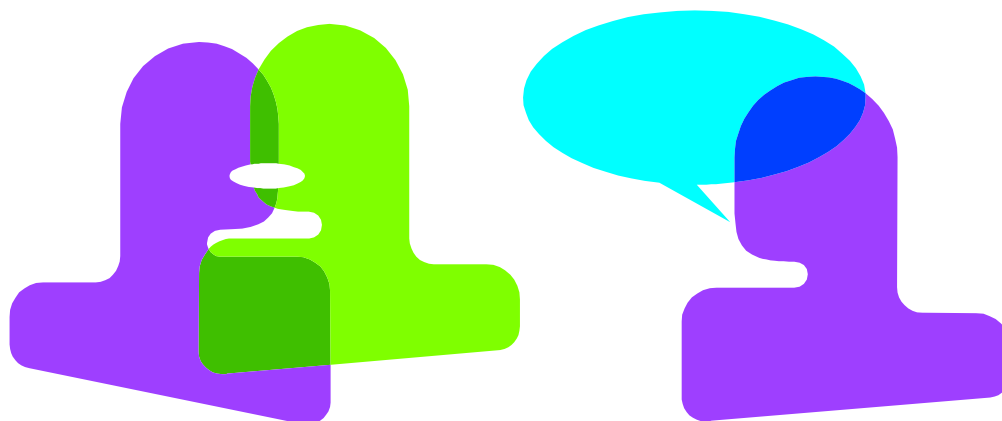
2. 「市民活動」で大事なこと

平成 19 年に施行した静岡市市民活動の促進に関する条例は、市民活動のあるべき姿を「市民活動の基本理念」として定めています（第3条）。

（市民活動の基本理念）

第3条 市民活動の基本理念は、次に定めるとおりとする。

- （1）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。
- （2）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。
- （3）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。
- （4）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。



① 行政と営利目的の活動では解決できない社会的課題に取り組む

公共的な課題の解決は行政（国及び地方公共団体）の役割ですが、行政は、すべての市民に公平で一貫性のあるサービスを提供しなければならないため、個々の事情に合わせた対応や、急激な変化に対して弾力的に対応を変えらるといったことが困難です。

一方、少なくとも採算性があり、多少なりとも利益が見込めるサービスについては、営利企業がサービス提供を担う可能性があります（市場原理）。

しかし、福祉分野などで受益者が十分な負担力を持たないような場合、あるいは、まちづくりや自然環境のように特定の人ではなく、広く市民が負担しなければならないような場合などは、サービスの提供者が市場を通じてサービスの対価を得ることが困難なため、営利を目的とした活動がそのような社会的課題の解決を担うことは多くありません。

市民活動は、主として、このような行政の論理、市場原理では対応されないような領域を担うものとしします。

② 市民が対話を通じて、相互に価値観を尊重し行う

市民活動は、市民すべてを画一的に扱うのではなく、顔の見える一人一人を大事にするとともに、社会から疎外される人を生み出すことなく、社会全体として市民の間に何らかの好ましい関わりをつくることを目指しています。

そのためには、個々人が、自分が尊重されるためだけに個人の尊厳を唱えるのではなく、対話を通じて相手を理解し、互いの価値観を尊重しあうことが大切です。

③ 見過ごされやすい社会的課題の解決に貢献する

現代の社会制度は、個人が自らの意思を持ち権利を主張することを前提に成り立っていますが、現実には、様々な理由から自ら意見を述べる機会がないだけでなく、意見を述べる意思を持つことを自覚しないままにいる人も大勢います。

市民活動には、人種、信条、性別、年齢、社会的・身体的状況などが多様な市民が参画することによって、前述のような見過ごされやすい人々の「声なき声」を社会が抱える課題として取り上げる役割があります。

④ 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

市民活動は、社会的な課題の解決を目的とする活動ですから、その目的を達成できたかどうか活動の成果になります。

しかし、市民活動が生み出す価値は、それだけではありません。生み出されたサービスだけをみるなら、その担い手が行政であろうと営利企業であろうと誰でもよいでしょう。市民活動は、市民が受身にならずに主体的に担うことを通して、精神的充実や人間的成長をもたらすところにも意義を認めるものとします。



3. 「市民活動団体」って何？

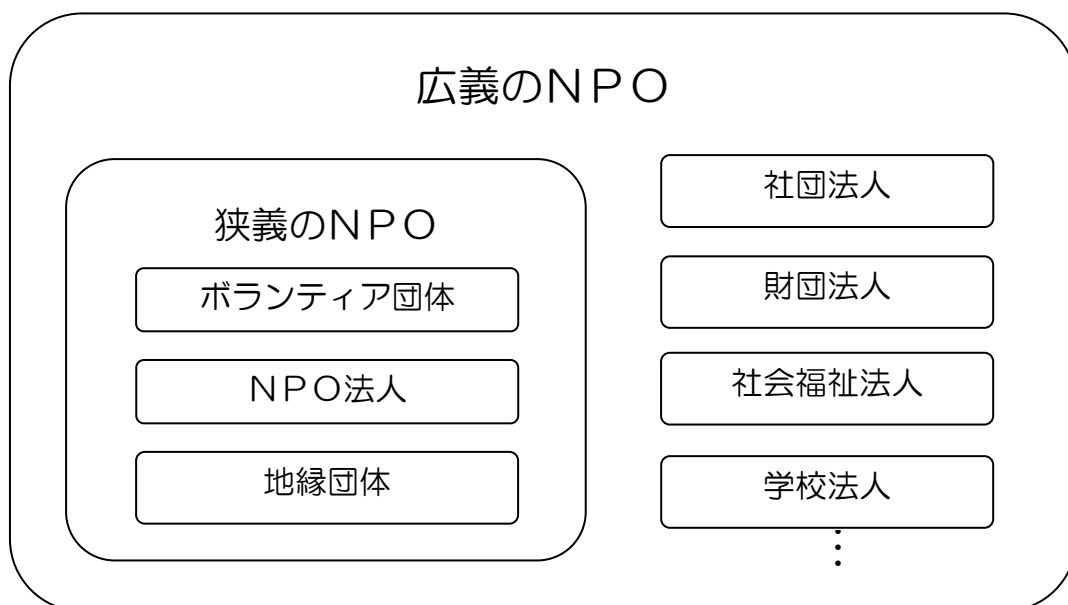
① 「市民活動団体」って何？

本市では、市民活動を主たる目的として継続的に行う団体を市民活動団体といますが、この読本では、省略してNPOとします。

NPOの内、特定非営利活動促進法により認証を受け、登記した団体をNPO法人といい、広義のNPOと使い分けています⁴。

② 各種団体とNPO

本市では、NPO法人、ボランティア団体と地縁団体（自治会・町内会等）をNPOとして想定していますが、財団法人や社団法人⁵、社会福祉法人、学校法人なども広義のNPOに含まれます。



⁴ NPO法人ではない団体が、NPO×××と名乗ることがありますが、「法人」を名乗らなければ違法ではありません。新聞などの報道や書籍では厳密に使い分けられていないことがあります。

⁵ 平成20年12月に施行された一般社団・財団法人法により設立された法人。一般社団法人はNPO法人との類似性が強く、法人化にあたり、以前ならNPO法人を選択していたものと思われる団体が一般社団法人を選択するケースがあります。なお、以前の民法による社団・財団法人並みの優遇税制を受けるためには、公益認定法人法による認定が必要。

③ 地縁団体（自治会・町内会）と志縁団体（NPO）

◆ 地縁団体

地縁団体とは、一定の区域に住んでいる人が地縁に基づいて形成する団体のことをいいます。一般的に共益団体とされていますが、環境保護活動や地区まつりなど地区住民以外の市民にも広く開かれた活動に取り組むことも多く、本市では市民活動団体に含んでいます。

◆ 志縁団体

一方、志（使命や目的）を共有する人の集まりであるNPOを志縁団体とすることがあります。NPO法人やボランティア団体の多くは、志縁団体です。

地縁団体は、特定のテーマだけでなく地域での生活全般を対象とするところや、広く社会に貢献する活動だけでなく、構成員の互助や親睦の活動の比重が大きいところがNPOと異なっています。

項目	地縁団体	志縁団体（NPO）
目的	社会的課題の解決を非営利で行う	
テーマ	生活全般	特定のテーマ

④ NPOとボランティアの違い

◆ ボランティア

ボランティアとは、自発的に自由な意思で、さまざまな人や団体と関わりあいながら、地域や社会のために無報酬（金銭的な見返りを求めない）で活動する個人のことをいいます。一般的に、その特性は「ボランティアの四原則：自発性、社会性、先駆性、無報酬性」として表すことができます。

<ボランティアの四原則>

社会性	自分や自分の家族のためではなく、社会や他人のために
先駆性	他人がやらないこと（市場も行政も提供しないサービス）を
自発性	自ら進んで
無報酬性	見返り（サービスの対価）を得ずに

◆ NPO

NPOは、営利を目的とせず、社会的課題の解決に取り組み、行政や企業とは異なった立場から公益のための活動を行う団体のことをいいます。

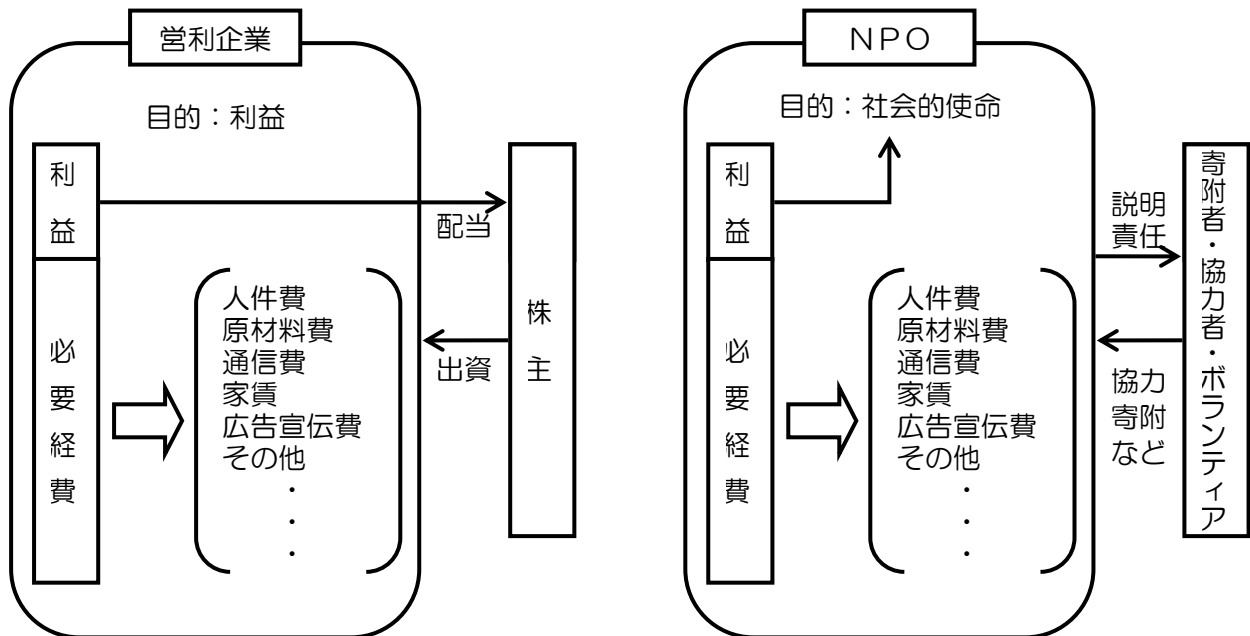
社会性、先駆性、自発性については、NPOも似たような性質を持っています。異なるのは、「無報酬性」です。無報酬とは、提供した労力や時間、お金に対する見返りを得ないということです。

一方、NPOには「非営利」という性質があります。非営利とは、利益を関係者で分配しないで、組織の目的（NPOの場合は社会的課題の解決）のために使う、ということです。

項目	ボランティア	NPO
目的	社会や他人のための活動。社会的課題の解決	
対価	無報酬（対価を求めない）	非営利（対価を受けるのはかまわない）
主体	個人	組織

⑤ 非営利と営利の違い

営利企業は利益を株主等に分配しますが、NPOは活動で生じた利益を役員や協力者などに分配せず、NPOが目的とする活動のために充てます。



NPOの事業は、ボランティアのスタッフだけでできる事業ばかりではありません。ボランティアでは確保しづらい労働力を購入する、つまり、有給スタッフを雇用する場合があります。(例えば、有給常勤の公務員を雇っている市役所が、営利団体ではないと同じです。)

人件費、原材料費、通信費、家賃、広告宣伝費、その他・・・、NPOと営利企業の必要経費の項目は、ほぼ同じだと考えてください。

《ボランティアでは確保しづらいスタッフの事例》

- ◎ ボランティアが集まりにくい平日の昼間などに、企業、行政との交渉や市民からの申込受付などを担うスタッフ
- ◎ 有資格者など専門性の高いスタッフ
- ◎ 組織のマネージャーや業務責任者など、ボランティアでは対応しきれない大きな責任を負うスタッフ

⑥ NPOの主な収入

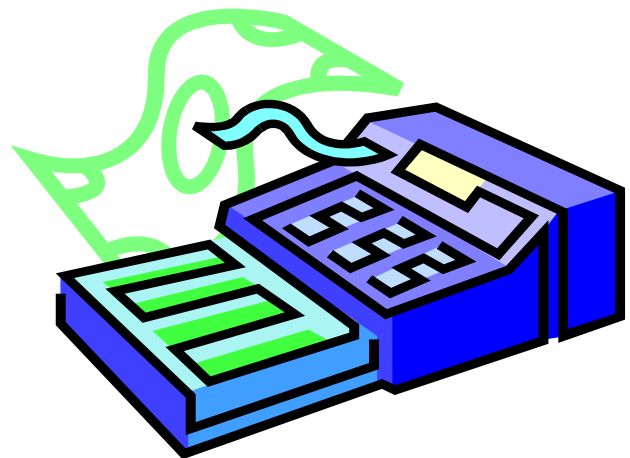
主な収入は、「会費」「寄附金」「助成金」「事業収入」の4種類です。

商品やサービスを提供・販売して得た対価を主とする事業収入が、NPOの収入の柱の一つになっています。

静岡市内の財政規模の大きいNPO法人の多くは、公共施設の管理等の行政からの委託事業や介護保険法・障害者自立支援法による事業などが収入のかなりの部分を占めています。

《NPOの4つの主な収入》

- ◎ 会 費 会員が、会の運営のために対価を求めずに負担するもの。
- ◎ 寄附金 賛同者が、目的達成のために対価を求めずに支援するもの。
- ◎ 助成金 助成財団や行政などが、団体の特定の事業を奨励するために支援するもの。
- ◎ 事業収入 物品やサービスを提供・販売し、その対価として得た収入。行政からの委託料も含まれる。会費という名称であっても、特典（グッズやチケットがもらえるなど）やサービスなど対価性が高い場合は、事業収入に含まれることがある。



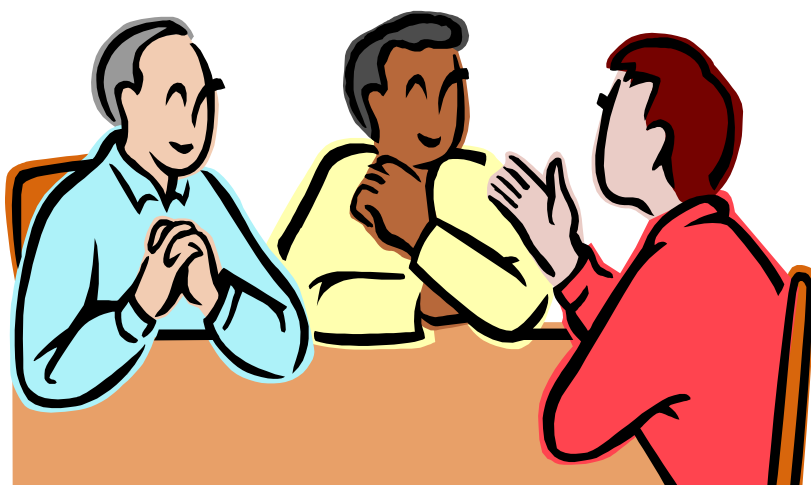
「協働」って何？

1. 「協働」って何？

① 「新しい公共」とこれからの協働

「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環境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は難しく、また、それを支えるだけの豊富な財源の確保も難しくなっています。

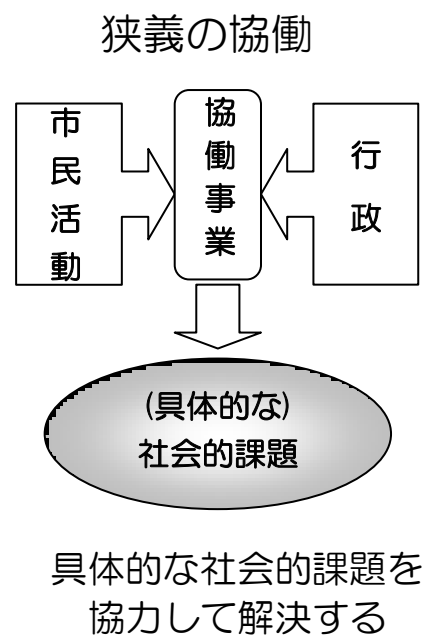
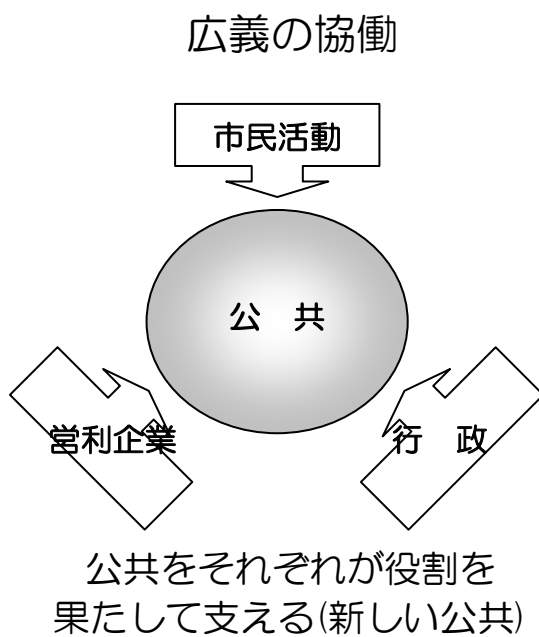
このような状況の下で「市民都市・静岡市」を実現するためには、公共に関する既成概念を捨て、多角的なニーズに対して市民と営利企業、行政が協働し、それぞれの特性に応じて「誰がやればうまくいくか」という考えに立って、すべての主体がその役割に応じて社会への貢献を果たす「新しい公共」という概念を共有することが必要です。そして、そのような考え方に基づく適切な役割分担が「協働」です。



② 「協働」と「協働事業」の違い

広義の協働とは、市民や営利企業、行政が、それぞれの役割を果たして、公共を支えることをいいます [新しい公共(空間)]。

狭義の協働(本市では「協働事業」といいます)とは、具体的な社会的課題を協力して解決することをいいます。



③ 協働が必要とされる背景

近年まで、公共的なサービスの提供はおおむね行政が担うものと考えられてきました。しかし、市民ニーズの多様化、地域における社会的課題の複雑化、財政難などの理由から、行政機関のみで担うことが難しくなっています。

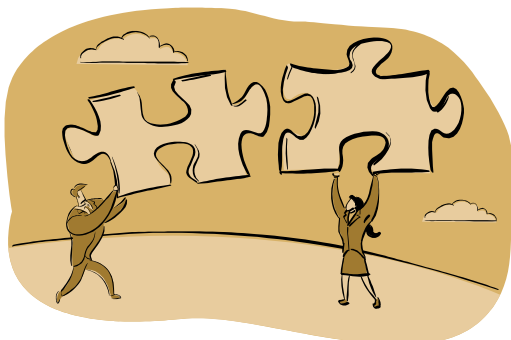
市民ニーズの多様化により、市民一人一人の好みや実情に合わせたきめ細かな対応が求められます。そのため、公平平等を旨とする行政では対応しにくい状況が生まれています。

また、地域における社会的課題の複雑化により、課題解決に必要な専門性と継続性がある人材が必要とされています。しかし、そのような人材を行政が組織的に十分確保するには限界があります。

このような理由から、市民活動との協働が求められています。

市民活動も、私益のためではなく社会的課題の解決に取り組む活動であるという点では、行政の活動領域と重なりますが、行政は活動の原資（税金）の徴収と事業等の執行を法による強制力によって行い、市民活動は思いを共有する市民同士が協力して自発的に行うという点で異なります。それは、活動領域や目的が似ていても、その行動原理が異なるのです。

行動原理や成り立ちの違いから、それぞれ長所や短所があるため、相互に補完し合い、相乗効果を発揮できるような協働が求められています。



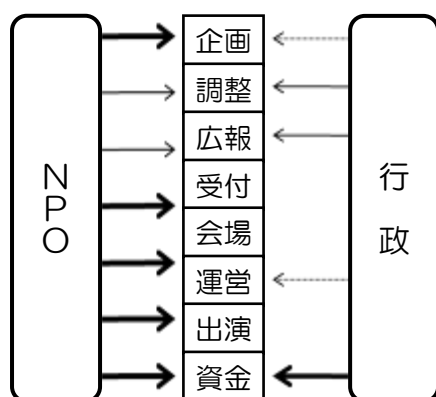
2. 「協働事業」って何？

① 協働事業における役割分担

どんな事業であっても、様々な要素で構成されています。

NPOや市が、単独で実施できないとき、あるいは、協働して行う方が効果的・効率的であるときは協働事業としての実施を検討します。

「協働して行う方が効果的・効率的であるとき」とは、相手の優れた点をいかすことができる場合をいいます。



② NPOの優位性

今まで公共の主たる担い手だった行政が苦手とするところを補完するようなNPOの特長をいかせるときに、協働事業として行うメリットがあります。

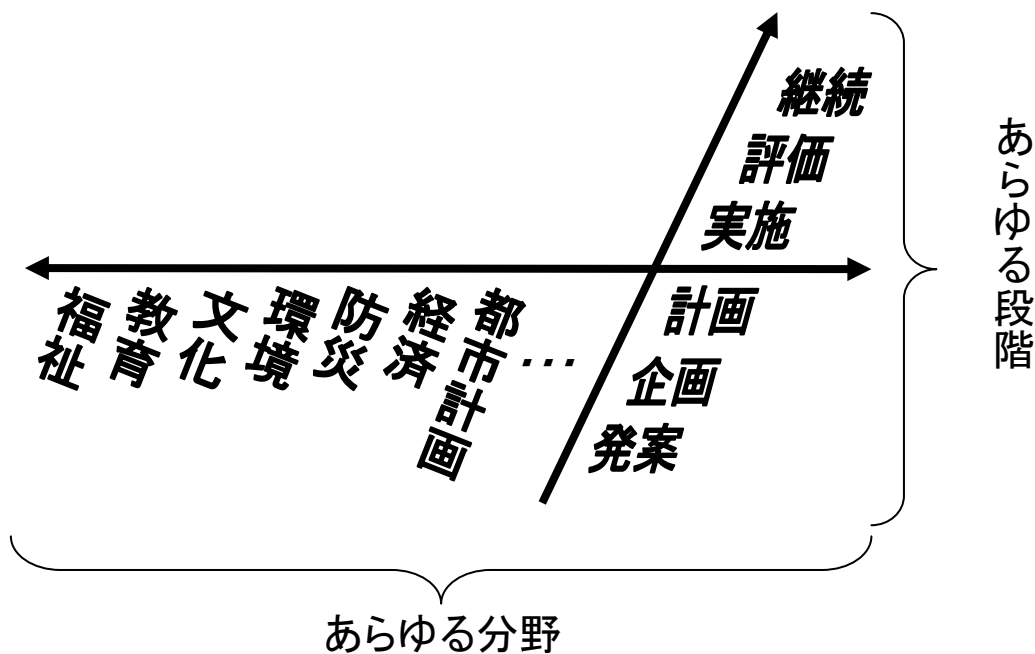
公平性（平等、公平）や継続性・一貫性（計画の変更が困難）、公正性（慎重な意思決定、予算単年度主義）、一般性（職員はゼネラリスト）等を原則とする行政は、変化が速く、多様化・複雑化する市民ニーズへの対応が苦手です。

一方でNPOは、きめ細かで、専門性、柔軟性に富んだ対応を得意としています。加えて、多くの市民が参加することによって、自治意識の高揚や満足度の向上を図ることができます。

③ 協働の可能性がある分野や段階

どのような分野にも協働の可能性はあります。単に分野によってのみ判断するのではなく、行政とNPOが協働して実施したときの方が、協働せずに事業を実施するときよりも、より効果的・効率的に行なうことができるかどうかを個々の事業ごとに判断する必要があります。

また、どのような段階でも協働は可能です。できる限り早い段階からスタートする方が、NPOの良さをいかすことができるとともに、コミュニケーションを円滑にすることができ、よりよい成果を得る可能性が広がります。



④ 支援と協働事業の違い

◆ 支援

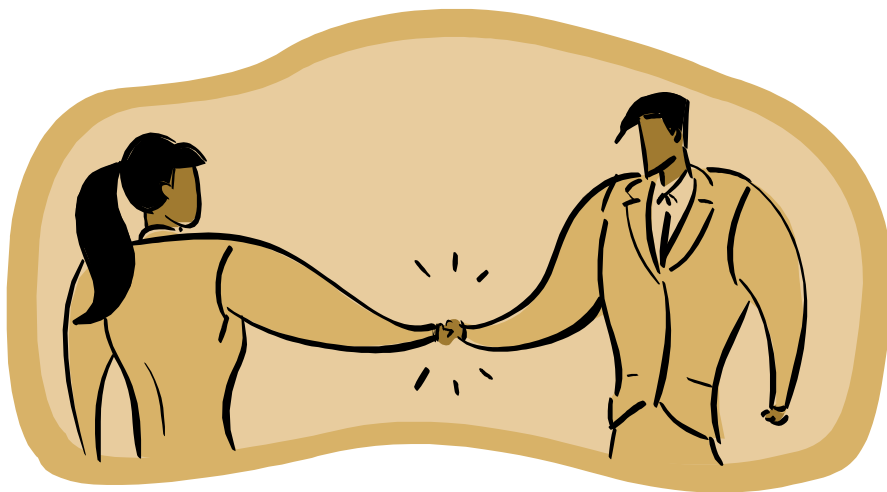
特定のテーマや分野における市民の活動を奨励するため、市が、補助金等により支援することがあります。この場合、活動の主体であるNPOが自立的に活動できるようになることを目標にしています。

◆ 協働事業

NPOと市の協働事業は、社会的な課題を解決するために、それぞれ自ら果たすべき役割と責務を自覚して、自主性を尊重しながら、協力し合い、補完し合って行う事業をいいます。

社会的な課題の最も効果的な解決手法として協働事業を選択することになりますので、必ずしもNPOだけで自立して事業を行うようになることが目標ではありません。

協働事業では、「行政直営 → 協働事業 → NPO 単独」ということもありますし、「NPOが課題を掘り起こし → 協働事業 → 行政直営」ということもあり得ます。



⑤ 協働事業の種類

◆ イベント、講座等の企画運営

イベント、講座・講演会・教室、展示会等の企画運営を委託・補助・実行委員会等の方法によりNPOに任せたり共催して行うもので、生涯学習施設での共催事業などが当てはまります。事業を休日や夜間に行うことができ、また、期日が決められていて日常的・長期的な拘束を伴わないことから、ボランティアメンバーのみで構成される団体も取り組みやすいところが特徴です。

◆ 施設等の運営・管理

指定管理や業務委託等の形態によって、NPOに公共的施設の運営・管理を任せるもので、本市では市民活動センター指定管理業務などが当てはまります。業務の効果的・効率的な実施はもちろんですが、地域住民や施設と同様の目的を持つ団体などの当事者が担うことにより、市民自治のまちづくりを進める人材の育成に役立てることができます。

◆ アドプト制度

アドプト(adopt)は英語で「養子にする」という意味で、公共的な場所を「子」と見立て、市民のみなさんが「親」としてその保全を担う制度です。本市では、道路や河川敷などの一定区間について、申出のあった市民グループや近隣事業所に清掃などをお任せしています。

◆ その他の事業の事例

視覚障害者向け広報資料の録音テープ作成
福祉サービス等を提供する施設の運営補助金
各種相談業務の委託等 など



静岡市の取り組み

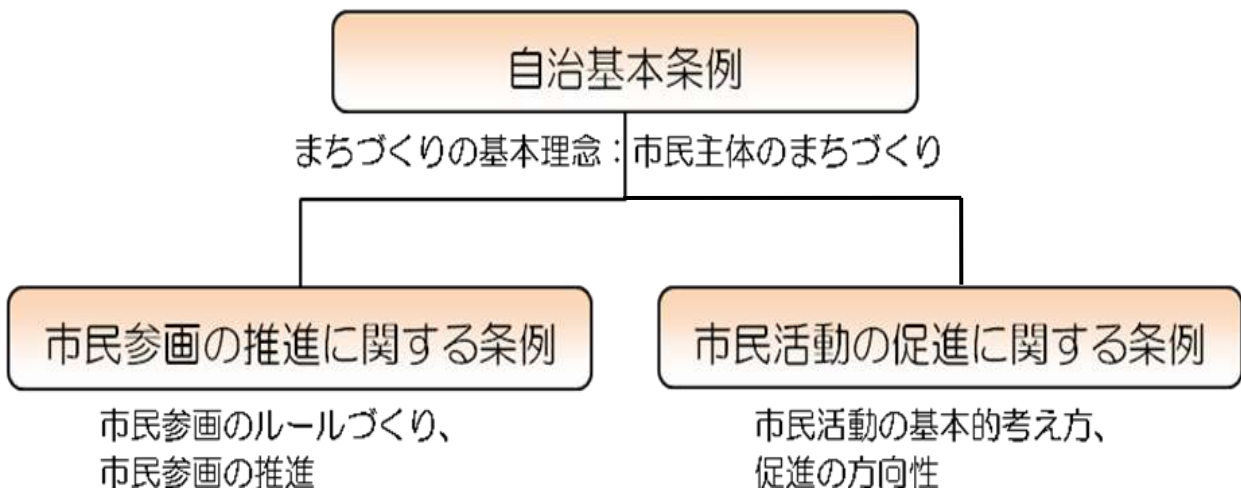
1. 市民が主役のまちづくりを推進する3条例

① 市民が主役のまちづくりを推進する3条例

本市では、まちづくりの最高規範として制定された『自治基本条例』、市民参画のルールや推進の方向性を定めた『市民参画の推進に関する条例』、市民活動の理念や促進の方向性を定めた『市民活動の促進に関する条例』を、市民が主役のまちづくりを推進する3条例として位置づけ、市民自治のまちづくりを進めています。

《まちづくりの基本理念》

市民は、自主的に、又は市と協働して、静岡市の現在及び未来に責任を負うことのできるまちづくりを行う（第4条）



② 「市民活動」と「市民参画」の違い

「市民活動」は、市民が営利を目的とせず、社会的課題の解決に取り組む公益のための活動のことをいいます。

「市民参画」は、市政に関する施策に市民の意見等を反映するため、施策の立案、実施及び評価の一連の過程で、市民が主体的に様々な形でかかわることをいいます。

<市民活動>

NPO活動

ボランティア活動

企業の社会貢献活動



<市民参画>

パブリックコメント

意見交換会

審議会

市民ワークショップ

住民投票

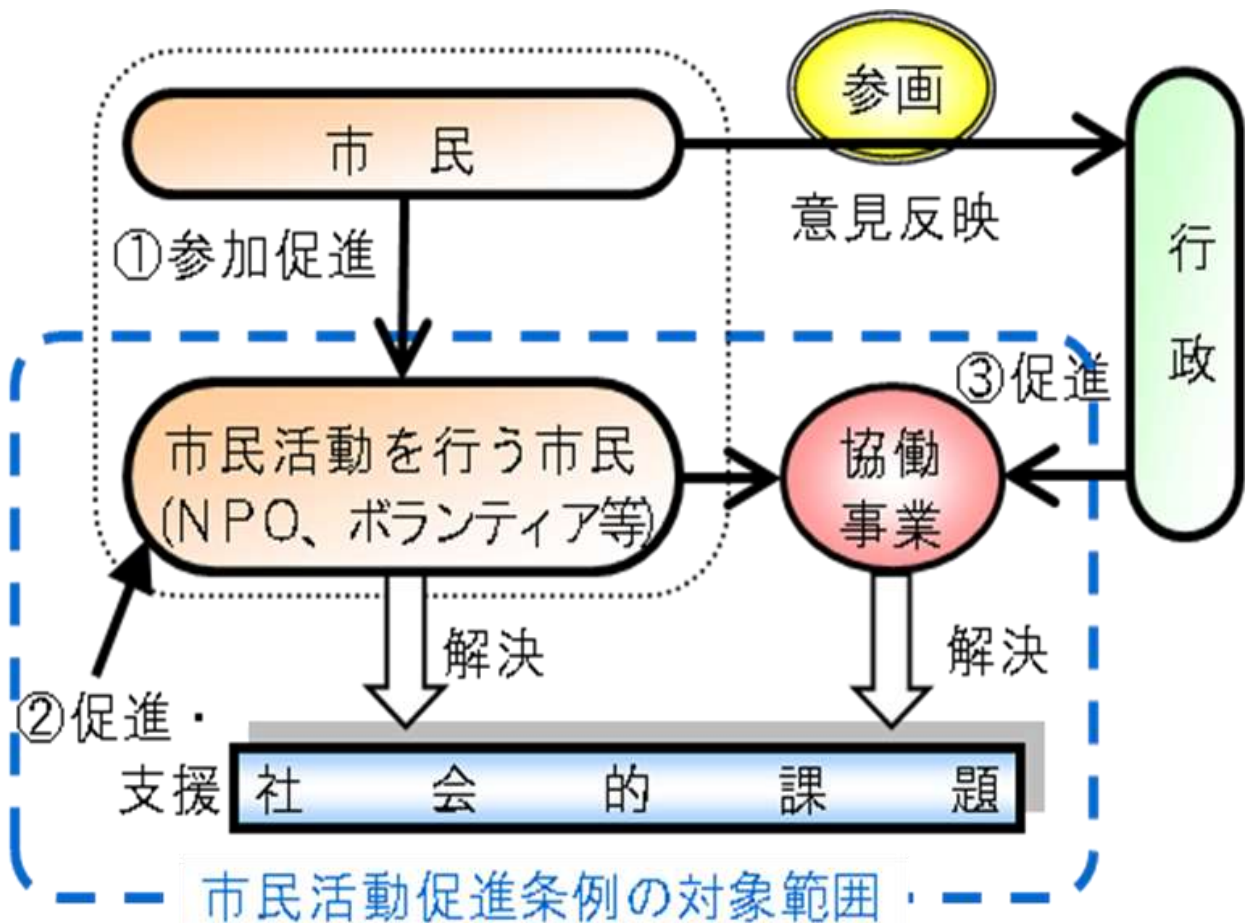
③ 市民活動の促進に関する条例の対象範囲

「市民参画の推進に関する条例」は、市政に関する施策に市民の意見等を反映するための市民参画の権利をすべての市民に保障し、推進します。

「市民活動の促進に関する条例」は、次の3つの施策によって、市民活動を促進します。

《市民活動促進の3つの施策》

- ① できる限り多くの市民の市民活動への参加を促進します。
- ② より質の高い市民活動が増えるよう支援し、促進します。
- ③ 市民活動と市の協働事業を促進します。



2. 市民が市に協働事業を提案する制度

① 静岡市の協働事業提案制度

市民活動の促進に関する条例では、協働事業の創出のため、NPOと市が協働事業について相互に提案し合う仕組みの整備を市に義務付けています（第7条第1項）。その仕組みが、「市民活動協働市場（いちば）」です。

本市では、市民活動協働市場に加えて、協働事業に係るノウハウの習得と事例づくりを目的として「協働パイロット事業」という提案制度を実施しています。



② 市民活動協働市場と協働パイロット事業

「市民活動協働市場」と「協働パイロット事業」は、共にテーマや分野を問わず、NPO が社会的課題の解決のための協働事業を提案することができる制度です。市の全ての部署が、協働事業の所管課となる可能性があります。

項目	市民活動協働市場	協働パイロット事業
募集内容	市民活動団体と市の協働事業	同左
応募資格	① 特定非営利活動法人 ② 法人格を持たないが①に準じる団体	同左
テーマ・分野	社会的課題の解決のための事業。 (テーマ、分野を問わない。)	同左
予算額	相互に合意した額。上限等なし。	25万円以内(税込み) ※事務管理費の計上を認める。
協働の方法	事業内容にふさわしい方法。	委託契約による。
協働の期間	事業内容にふさわしい期間。	年度内(原則として当年度7月～翌年3月)
審査機関	各所管課。事業内容によっては議会の議決を要する	審査委員会
選定の方法	【非競争型】各所管課が通常業務の中で検討	【競争型】書類審査・面接審査
評価の視点	(1) 公益性 (2) 市の施策として妥当性 (3) 先進性・先駆性・モデル性 (4) 実現可能性・実行可能性 (5) 緊急性・優先順位 (6) その他	(1) 市民ニーズや社会的課題の把握 (2) 協働事業としての適正性 (3) 先駆性、創造性 (4) 実行性 (5) 予算見積り適正性 (6) その他
情報公開	原則公開	原則公開 ※審査委員会は非公開。

共通の特徴	・ 発案段階からの協働を創出する制度	・ 分野やテーマを問わない
長所	・ いつでも応募できる ・ 形式や予算額、事業期間などを自由に設定できる	・ 採用されれば即実行できる ・ 採否決定に時間がかからない ・ 民間委員による選考
短所	・ 予算を伴うものやスケールの大きいものは検討に時間を要する ・ 予算を伴うものは採用されにくい ・ 行政内部での検討	・ 予算が限定されている ・ 採用件数が限定されている ・ 応募・実施期間が限定されている

これからの協働

社会が激しく変化し、多様化・複雑化したニーズや環境問題など次々と新たに課題が生じる中で、公共に関する既成概念を捨て、多面的なニーズに対して市民と営利企業、行政が協働し、すべての主体がその特性と役割に応じて社会への貢献を果たす「新しい公共」という概念を共有することが求められています。

このような意識を常に持ち、地域課題の解決やまちづくりに取り組むようにしましょう。



静岡市協働読本「市民活動」ってなに？

発行年月 平成 23 年3月

発行 静岡市生活文化局市民生活部市民生活課

所在地 静岡市葵区追手町5番1号

電話番号 054-221-1265

FAX 番号 054-221-1538

E-MAIL seikatsu@city.shizuoka.lg.jp

ホームページ <http://www.city.shizuoka.jp/deps/simin/npoindex.html>