

市民活動のさらなる推進を目指して
- 藤沢市市民活動推進計画策定に向けて -

< 藤沢市市民活動推進委員会答申 >

2004年(平成16年)3月19日

藤 沢 市 市 民 活 動 推 進 委 員 会

| | |
|--|----|
| はじめに..... | 1 |
| 第 1 章 答申骨子 | 2 |
| 第 2 章 市民活動推進の基本理念..... | 5 |
| 基本理念と基本的視点 | 5 |
| 1 歴史的潮流..... | 5 |
| 2 市民活動推進の基本理念..... | 5 |
| 3 市民活動と行政との関係における基本的視点..... | 5 |
| 市民活動の概念の整理 | 5 |
| 1 市民活動の多様性（図 1）..... | 6 |
| 2 NPOをめぐる諸概念（図 2）..... | 6 |
| 3 藤沢市の市民活動推進方策における概念（図 3）..... | 6 |
| 4 行政と市民活動団体の活動領域（図 4）..... | 6 |
| 協働の概念について | 6 |
| 1 協働とは | 6 |
| 2 協働の原則..... | 6 |
| (1) 協働の成立要件 | 6 |
| 行政と市民活動団体の役割分担 | 7 |
| 1 市民活動団体が自立していくために、行政が最低限整えるべきこと..... | 7 |
| 2 行政と市民活動団体が一緒になって行う分野 | 7 |
| 3 市民活動団体が行政の領域に参入して行う分野 | 7 |
| 第 3 章 市民活動推進の課題と具体策..... | 8 |
| 活動する場の確保について | 8 |
| 1 状況分析..... | 8 |
| (1) 市民活動にとっての「活動の場」の機能とは何か | 8 |
| (2) 公的施設等の設置状況と活用状況..... | 9 |
| (3) 市民活動の発展のための「場」の課題..... | 10 |
| 2 解決すべき課題 | 12 |
| (1) 公益的な活動・事業における収益事業への利用制限の見直し..... | 13 |
| (2) フリースペースや活動に必要な機材などを 自由に利用できる場の提供..... | 13 |

| | | |
|---------------------------|---------------------------------|----|
| (3) | 民間の活用できる場についての情報収集や提供の側面支援 | 14 |
| (4) | 事務所等（日常的・継続的利用）の場の確保への環境整備 | 14 |
| 3 | 課題解決のための具体策 | 14 |
| (1) | 公益的な活動・事業における収益事業への利用制限の見直し | 14 |
| (2) | フリースペースや活動に必要な機材などを自由に利用できる場の提供 | 15 |
| (3) | 民間の活用できる場についての情報収集や提供への側面支援 | 15 |
| (4) | 事務所等（日常的・継続的利用）の場の確保への環境整備 | 15 |
| (5) | 誰でも利用できる場としての整備 | 15 |
| 情報の収集及び提供について | | 15 |
| 1 | 状況分析 | 15 |
| (1) | 市民活動における情報とは | 16 |
| (2) | 基礎的な情報 | 16 |
| (3) | 高次元の情報 | 16 |
| (4) | 情報流通全体のシステム | 17 |
| (5) | 行政と市民及び市民活動団体との情報格差 | 17 |
| (6) | 市民活動情報の発信・収集と交流 | 18 |
| (7) | 市民活動団体の情報の流れ | 19 |
| (8) | 情報の収集・提供モデルの事例 | 19 |
| 2 | 解決すべき課題 | 20 |
| (1) | 情報流通全体システムの構築 | 20 |
| (2) | 既存の関連施設及び情報メディアの利用改善 | 20 |
| (3) | 行政情報を発信する運営組織改善と情報格差の改善 | 21 |
| 3 | 課題解決のための具体策 | 21 |
| (1) | 情報（ネットワーク）専門部会の設置 | 21 |
| (2) | 既存施設及びメディアの市民活動での有効活用施策策定 | 22 |
| (3) | 行政内部の体制・意識の改善と情報格差の是正 | 23 |
| 財政的な課題・問題点を解決するために | | 24 |
| 1 | 状況分析 | 24 |
| (1) | 市民活動の収入源 | 24 |
| (2) | 市民活動によるサービスと対価の関係 | 24 |
| (3) | 市民活動の自立とマネジメント | 24 |
| (4) | もう一方の現実、必要だけど足りない社会的サービス | 25 |
| (5) | 市民活動団体に対する助成・補助制度の不透明感 | 25 |
| (6) | 税と公益活動 | 25 |

| | | |
|--|--|----|
| 2 | 解決すべき課題..... | 26 |
| | (1) 補助・助成の透明性・公開性を高めた制度へのステップアップ... | 26 |
| | (2) 市民活動推進と自立を目的とする助成・補助制度の総合化 | 26 |
| | (3) 自主財源確保の側面支援と地方税の減免基準の拡大..... | 26 |
| 3 | 課題解決のための具体策..... | 26 |
| | (1) 助成・補助・委託に関する情報の集約と評価制度の構築..... | 26 |
| | (2) 新しい基金制度の創設と助成・補助制度の見直し..... | 27 |
| | (3) 自主財源を確保するための側面支援策..... | 27 |
| | (4) 地方税の減免基準を拡大する..... | 27 |
| 市民活動を事業として行うための課題・問題点を解決するために | | 28 |
| 1 | 状況分析..... | 28 |
| | (1) 市民活動団体の事業展開と事業収入..... | 28 |
| | (2) 市民活動団体の事業領域と行政との協働事業..... | 29 |
| | (3) 市民活動団体のマネジメント力 | 31 |
| 2 | 解決すべき課題 | 32 |
| | (1) 行政との協働によって進めるべき事業(協働事業)の 領域での課題 | 32 |
| | (2) 市民活動が独自で展開する事業領域での課題..... | 33 |
| | (3) 市民活動団体自らのマネジメント力の向上..... | 33 |
| 3 | 課題解決のための具体策..... | 34 |
| | (1) 協働事業の推進..... | 34 |
| | (2) 市民活動が独自で展開する事業領域における支援及び環境整備... | 35 |
| | (3) 市民活動団体のマネジメント力への支援..... | 35 |
| おわりに..... | | 35 |
| 付図1 市民活動の概念図 - その多様性..... | | 37 |
| 付図2 NPOをめぐる諸概念の構成..... | | 38 |
| 付図3 藤沢市の市民活動推進方策における概念図..... | | 39 |
| 付図4 行政と市民活動団体の活動領域..... | | 39 |
| 資料 | | |
| 1 | 藤沢市公共施設一覧表..... | 40 |
| 2 | 報告書 - 市民と共にあゆむ社会教育施設・事業のあり方 - | 43 |
| 3 | 学校施設有効活用計画策定検討報告書(修正版)..... | 61 |
| 4 | 藤沢市市民センター・公民館使用申請取扱要領..... | 75 |
| 5 | 市民活動用語集..... | 80 |
| 6 | 委員会検討の経過..... | 81 |
| 7 | 委員会名簿..... | 83 |

はじめに

【経過】

藤沢市市民活動推進委員会（以下「委員会」という。）は、2002年（平成14年）4月に設置され、市長から諮問された推進計画に関する事項、藤沢市市民活動推進センターの運営に関する事項、その他市民活動の推進に関し必要な事項の3項目について調査審議することになった。

なお、委員会に先立って、本市における市民活動についての調査審議等の経過を要約すると下記の通りである。

- 1 市民活動推進についての検討は2000年（平成12年）9月に発足した藤沢市市民活動推進検討委員会において行なわれ、2001年（平成13年）3月、本市の市民活動の指針となる報告書「藤沢市の市民活動の推進を目指して」が同委員会から市に提出された。
- 2 さらに、2001年4月に設置された（仮称）藤沢市市民活動サポートセンター開設委員会において、藤沢市市民活動推進センターの運営および藤沢市市民活動推進条例の内容についての検討が集中的に行なわれ、その結果として、同委員会から同年7月に「（仮称）藤沢市市民活動サポートセンター開設委員会報告書」が市に提出された。
- 3 藤沢市においては、これら報告書をもとに市民活動推進条例と市民活動推進センターについて検討が進められ、2001年（平成13年）10月1日に藤沢市市民活動推進条例を施行。また、同年12月15日に本市初の公益的な市民活動の拠点施設として市民活動推進センターが開設された。

【委員会のスタンス】

以上のような経緯を経て、委員会は藤沢市市民活動推進検討委員会報告書（2001年3月）における指摘を踏まえ、同報告書における市民活動推進の基本理念を継承し、加えて歴史的潮流として下記の新たな3つの基本的視点に立った。

- 1 新たな社会システムが要請されているという視点。
- 2 市民活動は、その自立性、行政との対等性を維持されなければならないという視点。
- 3 市民活動団体は、新たな社会システムを構築するために、行政や企業と並んで第3の社会セクターを構成するという視点。注）第3セクター - 資料5 市民活動用語集参照

これらの視点に立ち、市民活動の基本理念と基本的視点、市民活動の概念の整理、協働の概念について、および行政と市民活動団体の役割分担についてを市民活動推進の基本理念として成文化した。

【委員会としての時代認識と問題意識】

さらに、市民活動推進方策を検討するにあたり、特定非営利活動促進法（NPO法）が改正され、NPOの活動分野が12分野から17分野へと拡大されるなどにより、市民活動がより事業として展開される方向にある潮流を踏まえ、当委員会の当該期間での大半は時代の要請する市民活動推進方策の審議に取り組んできた。注）NPO法、NPO - 資料5 市民活動用語集参照

市民活動の全般的現状分析に基づき、推進活動の主要課題として、「活動する場の確保」、「情報の収集及び提供」、「財政的な課題・問題点」および「市民活動を事業として行うための課題・問題点」の4項目に分類し、状況分析、課題の抽出およびその課題解決の具体策の形で整理を行い、今後の本市の市民活動推進施策という視点からの答申書として取りまとめた。

今後の市民活動で重要性が増す協働事業について、集中的に多くの時間を費やしてきたが、現状調査を含め、今後解決すべき課題は多い。

なお、2002年（平成14年）9月と2003年（平成15年）10月に市民活動推進フォーラムを開催し、また市民電子会議室においても「市民活動電縁フォーラム会議室」、「市民活動推進方策を考える会議室」を開設し、市民との情報交換および市民活動推進の課題・問題点解決での認識の共有化を図ってきている。

第1章 答申骨子

2002年（平成14年）4月、市長から市民活動推進に関して次の事項について諮問を受けた。

推進計画に関する事項

藤沢市市民活動推進センターの運営に関する事項

その他市民活動の推進に関し必要な事項

委員会としては、上記諮問事項のうち の審議については、推進センターの開設が2001年（平成13年）12月であることから時期尚早と判断し、 に重点を置き、審議を進めてきた。この度これまでの審議結果を取りまとめ、委員会として下記の通り答申する。

（基本理念への認識）

- 1 市民活動推進の基本理念を踏まえ、これまでの行政と企業（業界団体）に加え市民自身よる第3の社会セクターの形成が必要不可欠であることへの認識と理解を深めていただき、市民活動が「名存実亡」にならぬよう行政遂行上に意を用いることが望ましい。

（活動する場の確保）

- 2 市民活動団体が様々な事業を行う場合の大きな阻害要因は活動する場の確保が極めて困難であることである。自力で場の確保が経済的にも無理がある現状からして、今後、その活動を拡大・発展させるためには行政としての「新たな活動する場の確保施策（方針）」を定めて対処することを期待したい。
- 3 特に、市民活動団体が行う収益事業における既存の公共施設利用機会の拡大とともに、使用料減免などを含めた公共施設の管理運営基準の修正・明確化が必要である。また、市民活動団体が、公共的な場所で収益活動や継続的活動を行うことの社会的認知を広めることも期待したい。
- 4 市民活動団体（非営利団体）が公共施設を利用する場合、一定基準の下で一時的または継続的に占有利用できるような行政施策を今後の課題として検討されることを切望する。

（情報の収集及び提供）

- 5 人・物・金・事業・行政施策等に関する情報の収集・提供・交流についての「情報流通全体のシステム」の未整備が、市民活動推進の足かせになっている。これらの問題を解決するためには、情報流通の全体システムを構築するための「情報ネットワーク専門委員会（仮称）」を設置し、検討されることが望ましい。
- 6 これからの市民活動の振興を図るためには、市民活動に関わる各組織間の協力体制・問題意識及び情報の共有化が必要不可欠であり、行政としてそのための環境整備に必要な施策を講じることが必要である。

- 7 今後の社会にとって、市民活動、NPO活動の重要性等への認識を広め、かつその振興のため、市民電子会議室、市広報紙など、既存メディアの市民活動での総合的な有効活用の施策の策定を行うとともに、情報リテラシーの向上施策を推進することが必要である。
- 8 市民及び市民活動団体と行政との間に存在する「情報格差」を減らし、かつ企画力を含めた市民の自治能力を高めるため情報の共有化を促進すべきである。そのためには市民から求められる情報だけでなく、市民活動推進に必要と思われる情報は、開示請求がなくとも積極的に公開・提供するよう善処が望ましい。

(財政的な課題・問題点)

- 9 市民活動推進と自立を目的とする助成・補助制度の創設されることを提言したい。現在、市民活動団体の活動と持続的な発展にとって最大の制約要因は財政基盤の脆弱性にある現状では、その解消のために財政的支援による育成・支援策が必要不可欠である。
- 10 併せて、既存制度の助成・補助の透明性・公開性を高める制度へ改善修正を図ることが望ましい。現状は既存制度に関わる手続的透明性の欠如が市民によるサービス供給の信頼と社会的認知の妨げとなっている現実があるので、その透明性・公開性・情報の一元的集約を極力行い、手続的透明性を高める必要がある。
- 11 市民活動団体の自立を目的とする新しい基金制度の創設を検討されることを望みたい。また、市民活動(NPO)の市民認知を促進するとともに自主財源確保のため、市民、企業などの支援者と市民活動団体を仲介するコーディネート機関の体制整備に配慮が必要である。
- 12 地方税の減免基準の拡大。法人市民税・固定資産税・軽自動車税など主に地方税について、公益使用の場合の減税基準の拡大に善処されることが望まれる。

(協働事業の促進と市民活動の事業化)

- 13 協働事業型社会の実現を目指して、市民活動の自立・発展及び行政業務の効率化を図るために市が行う業務のうち、市民活動団体等の専門性、地域性等を活用することができる業務について、参入の機会を提供・拡大を図るよう制度設計を立てることが望ましい。
- 14 市民活動推進の基本理念及び協働の原則に基づき市民活動団体等との協働を円滑に促進するため、市民、行政の双方において、「協働事業」についての理解を深め、協働事業の対象とすべき事業、及び委託や補助のあり方の見直しも含めた協働事業の形態などの検討を行い、協働事業の形態、協働事業の範囲、必要な事務手続き等を定める協働マニュアルの策定が必要である。

- 15 協働事業を実践するにあたっては、ときに市民活動団体を交えて協働できる事業領域の開拓、全体調整や意思決定等を行う庁内組織（仮称：協働推進会議）を、全庁的な協力のもとに設置することが望ましい。
- 16 協働事業の具体化に向けて、市民活動団体からの協働事業の提案制度、提案された協働事業を実験的に実施するための基金の設置などを行い、その成果を検証しながら段階的に協働事業の本格的実施を図るべきである。
- 17 市民活動を事業として展開することは、市民活動の自立性や継続性を高めるとともに、社会的サービスの補完を充実させる上で、不可欠となっており、行政との協働によって進める事業（協働事業）の推進、市民活動が独自に展開する事業に対する支援及び環境整備が求められる。
- 18 市民活動が独自に展開する事業に対しては、自立に向けた財政的支援とともに、産業育成や雇用促進、融資の際の信用保証など民間事業者に対する支援を拡大し、市民活動団体が活用しやすいように制度の改善や創設を図るべきである。

（市民活動推進センター）

- 19 市民活動推進センターは開設して日も浅く、かつ当初の年次事業計画に基づき事業も順調に進行し、市民活動推進に重要な機能を提供してきている状況を考慮し、本格的審議は適切な時期を見計らって検討することが望ましい。しかし、市民活動に係わる情報流通における市民活動推進センターとしての位置付けの明確化を図ることが望ましい。

以上、市民活動の今後の方向性・発展への道筋を示すために主要な答申項目を要約して「答申骨子」として提案したが、その詳細については本文を参照していただき、行政に積極的な対応を期待するものである。なお、委員会で取り上げた4項目の課題解決は相互に関連するものであり、連動させて同時並行での実現を図る運営の仕組みが必要である。

さらに、具体策の実行計画策定にあたっては、行政内部組織および関連諸団体との実務面での調整・合意が必要であり、そのための実態調査の予算化と計画策定の特別組織を設けて進めることが不可欠であることを併せて提案しておく。

これらのことを踏まえて行政としての市民活動推進実施計画（実行目標と実行計画）を策定し、推進されることを切望する。

第2章 市民活動推進の基本理念

委員会では、本市の市民活動推進策検討のさきがけとなった藤沢市市民活動推進検討委員会報告書（2001年3月）における指摘を歴史的潮流として踏まえ、同報告書における市民活動推進の基本理念を継承し、加えて新たに3つの基本的視点に立ち理念の実現を図ることとし、次のとおり市民活動の基本理念などについて整理を行った。

基本理念と基本的視点

1 歴史的潮流

これからの市民社会について、先の市民活動推進検討委員会報告書（2001年3月）では、以下のよう

に指摘している。
『これまでの日本の社会の営みの多くは、行政と企業（業界団体）が中心となって行われてきた。しかし、変化の激しい今日の社会において、行政や企業になじまない様々な問題が発生してきた。一方、右肩上がりの経済成長時代が終わり、その継続的な発展が難しい状況の下、行政に任せてさえいけば安穏な生活が送れる時代も終わり、行政も企業も時代の動きに対応した変化が求められるとともに、市民も受身・抗議の運動から、参加・創造の活動へ変化していくことが求められている。』（市民活動推進検討委員会報告書 2001.3）

2 市民活動推進の基本理念

当委員会もこうした歴史的潮流を踏まえ、「市民自身が参加主体として、社会の様々な問題解決のための役割を担い、社会の求める新しいサービスを生み出していくことが求められている」との認識に立ち、「社会の問題と課題の解決と必要なサービス供給の主体たる市民活動を推進し、心豊かな社会の実現に資する」ことを基本理念とする。

3 市民活動と行政との関係における基本的視点

とりわけ、行政との関係については、新しい市民の社会を形成していくために、市民活動と行政の関わりを「協働関係」と位置づけ、次の3つの基本的視点に立って、理念の実現を図ることが大切であると考え

る。第1は、既存の社会諸制度が時代の変化に対応しきれず、新たな社会システムが要請されているという視点。

第2は、市民活動自体は、本来個人の自発的な行為を基礎とした団体による継続的な行為であるから、その自立性、行政との対等性は維持されなければならないという視点。

第3は、市民活動とりわけ狭義の市民活動団体は、新たな社会システムを構築するために、行政や企業と並んで第3の社会セクターを構成するのだという視点。

以上の3つの基本的視点を前提として、これからの行政と市民活動の関わり、市民活動支援施策等の課題と方策を整理した。

市民活動の概念の整理

市民活動を性質・組織・条例・活動領域の区分により、4つの概念図（図1～4参照）を用いて、その多様性、NPOをめぐる諸概念、藤沢市の市民活動推進方策における概念、及び行政と市民活動団体の活動領域について整理を行った。

（以下の図1から図4については、付図1～4を参照）

1 市民活動の多様性（図 1）

市民活動の多様性を4つの性質（運動性・事業性・自己充実性・他者支援性）により整理したもので、どの性質が強いかによって多様な性質の市民活動が存在することを示している。

2 NPOをめぐる諸概念（図 2）

縦軸に規模の大小、横軸に他益性共益性を指標として、ボランティア団体や市民活動団体等NPOの概念をまとめた。

3 藤沢市の市民活動推進方策における概念（図 3）

市民活動推進条例からみた市民活動を整理し、市民活動推進方策における概念をまとめた。条例上の対象は、趣味的なサークル活動を含めた広範な市民活動を含み、市民活動推進センターの対象とする市民活動は、公益的な市民活動団体等である。また、推進条例第9条による登録（市が行う業務への参入機会の拡大）による公益市民活動団体がある。

なお、複数の市にまたがる活動を行っている市民活動団体の場合に、事業目的が公益的であり、ターゲットとなっているのが藤沢市であれば支援の対象とする。（団体の所在地は問わない）

4 行政と市民活動団体の活動領域（図 4）

行政と市民活動団体の活動領域を市民活動団体と行政のそれぞれの独自領域とその間にある共通の領域、及び共通の領域が行政の独自領域に拡大していく4つの領域に区分して示した。

協働の概念について

1 協働とは

市民活動団体と行政との協働は、従来のように行政が一元的に公共的サービスを担い、市民は公共的サービスの「客体」であり続ける関係を崩し、市民が主体的に組織化し参加する市民活動団体と行政が対等の関係の立場で公共的サービスの役割分担を協力して行うものである。また、さらに進んで既存の行政の発想からの事業にとらわれることのない、実生活の中からの市民の視点・発想から新しい公共的サービス・価値を生み出していくことでもあるといえよう。このことにより公共サービスの創出過程や政治・行政システムを民主的に再編し、「市民自治」を実現する推進力となる可能性も期待できるところに社会的な意義がある。

また、単に行政との役割分担と協力のもとで公共的サービス供給の一端を担うだけでなく、市民の視点・発想から行政に対してアドボカシー（行動を伴う社会提案）を通して行政改革と緩やかな社会変革までも含めた協働を意味するものである。注）アドボカシー - 資料5 市民活動用語集参照

2 協働の原則

行政との「協働」の場合は先述したようにともに対等の関係であり、同等の責任を負うことになる。しかし、現実の問題として双方の「人・物・金・情報」といった経営資源、特に資金力と情報量においては格差があることを考えれば、市民活動団体と行政の「協働」は、そう簡単には成立しないことに留意しなければならない。

この障害を乗り越えるためには、次のような協働の成立要件を双方が確認して尊重することが不可欠である。また、行政による支援策・推進策についても、その施策の結果、協働の成立要件を促すものであることが求められる。

（1）協働の成立要件

対等の原則

市民活動団体の特性を発揮するためには、市民活動団体と行政は対等の立場に立つことが必要

不可欠である。

相互自立の原則

市民活動の社会的価値を認識して、双方が自立しているという関係が必要である。

役割分担の原則

役割分担は、常に相対的なもので、その境界は時代状況の変化によって変動していくものであるから、相互の合意に基づく役割分担を行うことが大事である。

公開の原則

特定の市民活動団体と行政が協働関係を結ぶときは、両者の関係は、外からよく見えるよう「情報公開」されることが必要である。また、一定の条件を満たせば誰でもがその関係に参入できることが、行政との協働には必要不可欠な条件である。

以上の原則を踏まえつつ、協働関係を促進していくものとする。

行政と市民活動団体の役割分担

- 1 市民活動団体が自立していくために、行政が最低限整えるべきこと**
(図4の「市民活動団体の独自領域」での役割分担)
- 2 行政と市民活動団体が一緒になって行う分野**
(図4の「共通の領域」での役割分担)
- 3 市民活動団体が行政の領域に参入して行う分野**
(図4の「共通の領域」の拡大にともなう役割分担)

第3章 市民活動推進の課題と具体策

委員会では、市民活動推進方策を検討するにあたり、市民活動の全般的現状分析に基づき、以下の4項目に分類したなかで、論理の流れを明確にするため、まず、各項目の状況分析を行い、次に、解決すべき課題の抽出を行い、結論として、その課題解決の具体策を示すという方法により市民活動推進方策の整理を行った

- ・活動する場の確保について
- ・情報の収集及び提供について
- ・財政的な課題・問題点を解決するために
- ・市民活動を事業として行うための課題・問題点を解決するために

活動する場の確保について

1 状況分析

(1) 市民活動にとっての「活動の場」の機能とは何か

市民活動にとって「活動の場」とは、その利用目的から「会議・打合せの場」、「イベントを行なう場」、「事業活動の場(フィールド)」及び「事務所を置く場」などが想定できる。「活動の場」については、こうした利用目的や、利用目的とも関連する利用形態に即して、その充足度や今後の対応を検討していくことが必要となる。

「活動の場」の利用目的と利用形態

表 - 1

| | | 利用形態 | | |
|------|---------------|-------------------------------------|---|--|
| | | 一時的な利用(例) | 定期的な利用(例) | 継続的(日常的)な利用や占有利用(例) |
| 利用目的 | 会議・打合せの場 | 団体内部のミーティングや打ち合わせ(A) | 団体内部の定例会や学習会(B) | |
| | イベントを行なう場 | 一般市民向けの単発的なフォーラムや学習会(C) | 一般市民向けの定期的な学習会や連続講座(D) | |
| | 事業活動の場(フィールド) | 単発的なバザーや物品の頒布 実験的な相談活動やサービス提供(E) | 定期的なバザー 週1回・月1回などのサービス活動(ディサービスや相談事業)(F) | 店舗を開設しての事業活動 毎日行うサービス活動(ディサービスや相談事業)(G) |
| | 事務所を置く場 | | | 団体の事務所 団体が保有する資材(啓発用パネルや用具など)を保管する倉庫(H) |

1) 「会議・打合せの場」及び「イベントを行なう場」としての利用形態

「会議・打合せの場」、「イベントを行なう場」などは、一時的な利用となることが一般的であるが、活動によっては、定期的利用(定例会や連続学習会など)も想定される。

2) 「事業活動の場(フィールド)」及び「事務所を置く場」としての利用形態

市民活動団体が「事業活動の場(フィールド)」や「事務所を置く場」として、「活動の場」を求める場合は、継続的(日常的)な利用や占有利用が可能とならなければ「活動の場」としては機能しえないことも多い。

(2) 公的施設等の設置状況と活用状況

1) 藤沢市の市民利用施設(公共施設)の設置状況

藤沢市内には、資料1の公共施設一覧表のとおり公共施設が設置されており、それぞれ利用目的に応じた制限等はあるものの、市民活動団体(本答申で定めた「公益的な市民団体」には限定していない)が活用できる施設となっている。

地区ごとには、公民館や市民センター、市民の家などが設置され、広域的な施設としては、藤沢駅周辺に市民会館や労働会館、市役所新館7階会議室、学習文化センターなどがある。また、青少年活動やスポーツ活動など利用目的は限定されるが、青少年会館や体育館などの施設もある。

こうした市民利用施設は、概して利用が多く、公民館等は抽選によって利用の可否を決定しているような状況もある。ただし、市民の家など一部の施設においては、その存在自体が地域の活動団体に十分知られていない場合があるなど、利用手続きの煩雑さから、必ずしも有効に活用されていない施設も少なくない。

資料1 藤沢市公共施設一覧表

2) 社会教育施設の動向

地域でもっとも市民が身近に感じている市民利用施設としては公民館がある。これまで公民館は社会教育施設として位置づけられ、主にサークル等自己啓発的な団体の活動の場とされ、さらに、公民館主催事業や登録団体への場の貸し出し業務以外には、団体の自主的な活動に対する支援という機能はほとんど持ち合わせていなかった。

こうした実態は、2002年(平成14年)6月に、藤沢市社会教育委員会議が出した「報告書 - 市民と共にあゆむ社会教育施設・事業のあり方 - 」においても指摘されており、現在の公民館の主な利用団体が、サークルと地域の公共的な団体(自治会、社会福祉協議会、防犯協会等)であることも指摘されている。

さらに、この報告書においては、今後の公民館のあり方について、学習ボランティア(生涯学習と学校支援に関わるボランティア)活動の育成機能を向上させるよう、また、地域に向けて学習や活動を還元していこうとしたり、積極的に新しいメンバーの参加を広げていこうとするような「行動型タイプのサークル」の自主的事業を積極的に支援できるよう(またそうしたことを可能とするための公民館の事業プログラムや利用基準等の見直し)を提言している。

公民館を利用しているサークルと、市民活動団体とは、明確に区分できない部分も多く、公民館の利用がより地域還元的に、また、より自主事業支援型に転換することによって、地域単位での市民活動支援機能が高まることも期待できる。

公民館についての上記のような課題は、藤沢市に限定されたものではなく、ここ10年来、各地の自治体で、社会教育施設としての公民館が結果として自己啓発的な活動の場として定着してきてしまったことへの反省も含め、市民活動団体(NPO)などのより公益性の高い団体の活動拠点として活用できるよう見直しが検討されているところである。

資料2 「報告書 - 市民と共にあゆむ社会教育施設・事業のあり方 - 」の一部 (施設利用のあり方と団体育成)

3) 学校施設の開放

また、本来は一般の市民や市民活動団体が使用することを想定して設置された施設ではない学校施設(小・中学校)においても、体育館やプールなどは、すでに藤沢市内に限らず各地でその開放が実施されている。さらに近年、校舎内の特別教室などの地域住民団体への開放も試みが始まりつつある。

藤沢市においては、「学校施設有効活用計画策定委員会」から、2002年8月に「学校施設有効

活用計画策定検討報告書」が出されており、2003年1月からは、この報告書の内容に基づき、市内4校において、日中、特別教室を地域住民の生涯学習や地域活動の場として試行的に開放されることとなった。

資料3 学校施設有効活用計画策定検討報告書（修正版）＜学校施設有効活用計画策定委員会＞

4) 民間施設（企業等）の利用

市内の市民活動団体が活動の場として活用する多くは上記のような公共施設であるが、その他、郵便局など半ば公的な施設の会議室、企業や銀行などの私企業がもっている会議室などを無償もしくは低料金で利用できるケースも若干ではあるが存在している。こうした企業等の会議室は、商業的な会議室やホールでない限り、一般に公表しているものではなく、主に、個々の団体と企業等（もしくはその担当者）の間の信頼関係によって、企業等が業務で利用しない時間帯に使わせてもらうことが多く、どこの企業等がどのような場合に貸し出し可能な会議室等をもっているかという情報は、口コミ以外にはほとんど周知されていない現状である。

(3) 市民活動の発展のための「場」の課題

1) フリースペースや活動に必要な機材などを自由に利用できる場がない。8ページの表-1「『活動の場』の利用目的と利用形態」の(A)にあたる部分のニーズである。

このニーズに対しては、2001年（平成13年）に設置された市民活動推進センターがその機能を備えている。同センターの設備面での最大の特徴は、市民活動団体のメンバーが予約なしで、数人程度で打ち合わせや作業ができるテーブルを配置したフリースペースの設置と、印刷機、コピー機等の作業機材の無料（もしくは安価）の提供である。

すでに、他の自治体で設置されている公設公営、もしくは公設民営の市民活動支援センター等も、同様に、フリースペースと作業機材が整備されており、このことは、それまで簡単な打ち合わせ等でもわざわざ会議室を確保しなければならなかったり、喫茶店などを利用せざるを得なかったり、また、広報誌やチラシなどの印刷やコピーに苦慮していた市民活動団体への大きな支援となってきた。

とはいえ、藤沢市内に、市民活動団体が自由に活用できるフリースペースや機材を整備している施設は、市民活動推進センター以外にはほとんどない。フリースペースに活用できる場所や、印刷機等の機材は公民館等の地域施設でも保有している場合も多いが、一般の市民活動団体に対する利用制限が多く、実際には活用できないのが現状である。藤沢駅に近く広域的に活動する団体が集まりやすい藤沢市市民活動推進センターも不可欠であるが、地域単位で活動する団体が身近な施設を使って自由に打ち合わせや作業をできる場がないことが大きな課題となっている。

2) 公益的な活動・事業における収益事業への利用制限

8ページの表-1「『活動の場』の利用目的と利用形態」の(C)(D)において、市の公共施設においては、市民活動団体がフォーラムや学習会を行う際に、一般市民から参加費を得ることを制限もしくは禁止しているケースが多い。その一例として、公民館利用においては、社会教育法第23条（公民館の運営方針）において、行ってはならない行為として「もっぱら営利を目的として事業を行い、特定の営利事業に公民館の名称を利用させその他営利事業を援助すること。」と規定されていることを根拠としているものである。また、(E)(F)にあたる事業は、特に市民活動団体にとって収益が見込まれる部分であるが、こうした事業についても「営利活動」と見なされ、公共施設は使用できないことが多い。

市民活動は自立、継続的な発展のために収益を得る必要性が高まってきているが、収益を得る市民活動での公共施設の利用に関して社会的認知がなく、使用制限があり、活動に支障をきたしている。特に、公民館での収益事業の可能性については、全国各地の市民活動支援策として検討課題にあがっている。

特定非営利活動促進法では、NPO法人を「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に特定非営利活動を行う団体」と規定しており、営利目的の活動・事業を主に行う団体はNPO法人として認証されることはないが、非営利の活動・事業として、収益事業は制限されていない。ここでいう収益事業とは、NPO法人の非営利の本来事業を支えるための収益事業（NPO法ではこの

意味での収益事業の割合が規定されている)という意味と、本来事業ではあっても税法上収益事業にあたってしまふ事業(NPO法人の非営利事業のすべてが税法上の収益事業にあたってても何ら問題はない)という2通りの意味がある。むしろ、市民活動が継続的に発展し、安定的な社会サービスの供給主体となったり、政策提案を行いうる専門的なスタッフを確保するためには、収益事業は不可欠であるとも言える。

一方で、公民館は利用目的を社会教育法で規定されており、同法では、営利目的の使用を認めていない。藤沢市の公民館においても同様であるが、本来、営利目的の活動を行うことと、収益事業を行うことは全く別物であるはずだが、現状では、例えば非営利目的の活動・事業を行う団体が収益事業を行ったり、活動や事業に係る経費の費用弁償としてイベントの参加費を徴収したりすることも、「営利目的」と見なされ、使用が許可されないということも起こっている。

公民館に限らず、市の施設の中には、使用料は無料と一元的に定められているかわりに、主催者が参加者から参加費等を徴収することを禁じている例もあり、一定程度の使用料を支払ってもいいから、その施設を使って行う活動・事業にかかるコストを参加費等の徴収で賄いたいという市民活動団体の要望に添えない状況もある。

公的施設の位置づけについては、資料1 公共施設一覧表の設置目的を参照

3) 事務所等(日常的・継続的利用)の場の確保が困難である。

市民活動団体の中でも、事業を継続的に展開するような団体にとっては、(G)と(H)のような継続的・日常的に占有利用できる事務所や店舗、倉庫などが必要となってくる。現在そうした必要性があり、さらに、一定程度の財政規模をもつ団体は、民間の事務所スペース等を賃借していることが多いが、中には、会員や支持者が保有する事務所等を無償もしくは安価な賃借料で確保している団体もある。

一定の人員体制や事業の継続性が見込めた場合、事務所等の占有スペースが活動や事業の発展にとって不可欠であることはわかっているが、財政的に厳しい状況にある市民活動団体にとって現実にはそうした占有スペースを確保することは厳しい状況にあることは確かである。

また、横浜市では市民活動団体に対する家賃助成の制度があり、年間40万円を上限に事務所等をすでに賃借している団体は申請することが可能である。また、市民活動団体が一定のオフィススペースを共有する(区切って使う場合も含む)いわゆる「市民活動共同オフィス」は、民間でも、また、行政の支援策としても、藤沢市も含め全国各地で検討や実験的实施が始まっている。

共同オフィスの事例

(ア) 協働事業として市民活動団体と行政が運営している場の事例

パートナーシップ善行(神奈川県藤沢市)

藤沢市の市民参加制度である『くらし・まちづくり会議』から派生して活動を始めた市民活動に対し、市民センターの一角を活動の拠点として継続的に提供している。

(イ) 公共施設を市民活動団体の拠点に提供している事例

みなとNPOハウス(東京都港区)

廃校となった区立小学校を市民活動の拠点として活動団体に提供している。活動団体は、事務所として継続的に占有するほか、各種イベントの場としても利用できる。

市民活動共同オフィス(横浜市中区)

市が旧富士銀行横浜支店を取得し、建物(歴史的建造物)の一角を机一つ分に区切って低料金で市民活動団体に貸し出している。原則として入居は1年。募集は、公募により、選考は、第三者機関による審査がある。

(ウ) 空き店舗を行政の補助金を活用して市民活動の拠点としている事例

ふれあいステーションあかり(藤沢市長後)

商店街の空き店舗を拠点とし、継続的に占有し、介護保険事業その他のコミュニティビジネスを実施している。商業活性化施策の一環として、藤沢市が家賃の一部を補助している。

(エ) 公共施設でイベントを行う場を提供している事例

世田谷文化生活情報センター市民活動支援コーナー(東京都世田谷区)

財団法人せたがや文化財団が運営する文化施設の一角にある。『市民活動支援コーナー』

は、4つのブースとDTP設備（デスクトップパブリッシュメント設備、パソコンを使った組版システムの設備）を有する。パーティションで仕切られたブースは、会議・打合せスペースとしての利用の他、イベントなどで一体的に利用することも可能。登録制、料金は1時間100円という低廉な利用料金設定で、収益事業を行うことも可能となっている。

(オ)活動の場として公共空間を提供している例

鶴見オープンカフェ(横浜市鶴見区)

『鶴見オープンカフェ協議会』が、駅前広場の一画を使い、定期的にオープンカフェを開催している。『鶴見区パートナーシップ事業』のひとつとして始まったが、全事業完了後も、引き続き月1回のペースでカフェを開催している。カフェでは物品販売など収益事業も行っている。民間団体では難しい駅前広場の一時使用許可を行政が全面協力し、カフェの企画実施は活動団体が行っている。

「生ごみからつくった肥料で街路樹を育てる」(東京都文京区)。

家庭の生ごみを堆肥化し、街路樹や道路の植え込みに利用するという事業。単なる管理委託でなく、生ごみの資源としての活用という市民活動団体のニーズと道路の管理という行政のニーズのマッチングをはかっている例。行政と市民活動団体が、公共施設(道路・公園・河川・遊休地・その他の公的施設)の管理委託契約を締結し、単純な維持管理業務にとどまらず、市民活動団体の活動を組み込んだり、市民活動団体が一般市民の参加のコーディネートを行う試みは、他にも見られる。

(カ)市民活動団体同士でオフィスフロアを区分して共同利用している事例

NPOスクエア(横浜市中区)

横浜市内のみなとみらい21地区にある商業施設の中の60坪のオフィススペースを、市民活動団体が10数団体集まって、2~20坪に分けて共同で賃借している。(各団体とビルのオーナーの直接契約)。NPOスクエア内に入居する団体同士で連絡会(町内会的なもの)をつくり、オーナーとの対応やルールづくりを行っている。

4)民間の活用できる場についての情報不足

企業等の民間施設が保有する会議室等については、藤沢市内にも潜在的には活用可能なものがあると考えられる。公共施設と違い、あくまでも私有財産であり、業務上の必要性からも、一般への貸し出しについての利用制限をしないということは不可能であるにしても、一定の条件つき(時間帯や利用条件等)で市民活動団体への提供が可能な施設の洗い出しや情報収集・提供が必要である。

こうした企業等の民間施設においては、それぞれ利用条件も異なるであろうが、8ページの表-1「『活動の場』の利用目的と利用形態」の(A)~(F)のニーズにそれぞれ対応できる施設が存在する可能性が高い。さらに、場合によっては、商店街の空き店舗や企業で利用していないスペースなどを、(G)(H)のような継続的(日常的)な利用や占有利用とできる場合もある。すでに、企業が市民活動団体に対して所有するオフィスやビルの一角を事務所や展示スペースとして提供している例も現われはじめている。

市民活動団体と企業等では、まだまだ接点が少なく、お互いの信頼関係も築かれていない現状では早急な対応は難しいであろうが、市民活動団体が今後ますます増加するであろうこと、公共施設を増やすことが財政的にも難しいであろうこと、さらに、本来民間の活動である市民活動においては、地域の民間組織である企業等との連携が一層望まれていることなどを考えると、民間資源の活用を図ることを重視する必要がある。

2 解決すべき課題

「活動の場」の課題については、行政が積極的に取り組む必要がある課題と、基本的には市民活動団体が自助努力を行い行政はその側面支援を行うもの、さらに、あえて行政が関わらない方が望ましいものがある。

行政が積極的に取り組む必要がある課題としては、公益的な活動・事業における収益事業への利用制限の見直し、フリースペースや活動に必要な機材などを自由に利用できる場の提供である

う。これらは、市民活動団体が公共施設を一時的、あるいは定期的に利用するにあたって、その利用制限等を緩和し、より主体的に、また、採算を確保できるような場の活用策である。

他方で、民間の活用できる場についての情報収集や提供、事務所等（日常的・継続的利用）の場の確保については、基本的には市民活動団体、特に支援組織が中心となって行う支援であり、行政が直接的に情報収集や場の提供を行うことは、そうした情報やノウハウが市民活動団体側の蓄積とならず、本来求められる市民の連携の可能性を阻害することにもつながる。行政は、行政の特性を發揮して、側面支援に務めるべきであろう。

（１） 公益的な活動・事業における収益事業への利用制限の見直し

市民活動が継続的に発展し、安定的な社会サービスの供給主体となったり、政策提案を行いうる専門的なスタッフを確保するためには、収益事業による採算性の確保が不可欠であるということは、そうした事業を行っている市民活動団体の間ではすでに共通認識をもつことができているが、行政内部や一般市民においては、まだ市民活動団体＝無償のボランティア、あるいは、営利を目的とした活動＝収益事業を行う活動という思い込みも残っている。

藤沢市社会教育委員会議の「報告書 - 市民とともにあゆむ社会教育施設・事業のあり方 - 」が公民館の機能を、自己啓発的なサークル活動の場から、学習ボランティアなど地域に還元する自主的な団体を支援していこうとする方向性が出されていることは大変評価と期待できるが、他方で、「ボランティア」の原則として「自発性」「公共性」「先駆性（開拓性）」とともに「無償性」を入れ、「活動の見返りとして金銭的報酬などの物的利益を期待すべきではない」としている。

市民活動団体が行う収益事業は、決して「活動の見返りとして金銭的報酬などの物的利益を期待しているのではない。公益的な事業を有効に継続させていくために必要なコスト（人件費も含む）を収益という方法で得ているのであり、「無償でないこと」＝「金銭的報酬など物的利益を期待すること」ではないということへの理解が欠けている。

公民館等の地域施設では、現在、サークル活動や地域組織の活動が拠点としていることが多いが、地域組織は地理的範囲の中でも公益的な課題解決を担うことが期待される組織であり、一方市民活動団体はそれぞれのテーマ（環境や福祉など）において公益的な課題解決を担うものである。地域とテーマが連動してこそ、具体的な課題解決が可能となるケースも多く、市民活動団体が、公民館等の地域施設を活動・事業の拠点とすることは、地域組織と市民活動団体が接する機会ともなり、地域社会の課題解決にとっては大変有益である。

そのためにも、市民活動団体が、公民館等で、収益事業も含めた活動・事業を展開できるよう、利用制限等を改めるために、利用基準や運営指針の見直しが必要である。

また、こうした利用基準や運営指針の見直しと並行して、市民活動団体の行う収益事業を市民活動推進の立場から総合的にとらえ、公共施設利用に対しての、庁内や施設職員の意識改革や理解の浸透を図ることが必要である。

同時に、市民活動団体においても、広く市民に、収益事業による活動の発展とその社会的意義を、認知してもらう必要がある。そのためには、市民活動団体自身の情報公開や広報活動が基本であることは言うまでもないが、同時に、公共施設の利用基準等の見直しなどのプロセスにおいて、庁内、施設職員、施設を利用している既存の団体等とも十分に議論を行い、認識の共有化を図ることが、今後の地域社会での信頼関係や連携にとっては不可欠な要素となる。

資料４ 藤沢市市民センター・公民館使用申請取扱要領

（２） フリースペースや活動に必要な機材などを自由に利用できる場の提供

藤沢市内の公共施設には、体育館や公民館のロビー等、市民活動団体のフリースペースに活用できる場所が多様にある。また、各公民館においても印刷機等の機材は保有しているのであるから、その利用状況を調査し、市民活動団体が活用できるような工夫は可能なはずである。

すでに、開設し、利用されている市民活動推進センターのフリースペースや機材の利用状況、利用団体の利便性などを調査、ヒアリングすることなどによっても、フリースペースを設置するのに有効な施設、公民館等の印刷機を一般の市民活動団体に開放したときの利用予測などはある程度は可能になると思われる。

(3) 民間の活用できる場についての情報収集や提供の側面支援

民間の活用できる場についての情報収集や提供は、市民活動団体それぞれが持っている情報や企業等との関係を共有化したり、新たに企業等に働きかけたりすることが重要である。そのためには、個々の団体が持っている情報の共有化や団体と企業の仲介など、NPO支援組織の役割が重要となる。

行政は、市民活動推進センターを民間の支援組織に運営委託していることもあり、支援組織が整理した情報の発信を広報等で側面支援したり、また、行政が知りえている企業の情報を企業に了解を得た上で支援組織に紹介したりするなどが可能となるだろう。

さらに、商店街の空き店舗活用や、中小企業の振興など、市民自治推進課以外の部署の方が企業や商店街との関連は深く、情報量もそうした部署がかなり蓄積していることと思われる。庁内の連携による側面支援を期待したい。

(4) 事務所等(日常的・継続的利用)の場の確保への環境整備

市民活動団体が占有する事務所や店舗などを行政が直接的に提供することの問題点は、市民活動団体側の行政依存やお墨付き意識を誘発してしまうこと、管理運営の責任体制が不明確になることなどである。それゆえに、事務所等の場の確保には、「民間で活用できる場」を開拓する際に、単に会議や打ち合わせ、イベント等の一時的、定期的利用を想定せず、市民活動団体の事務所や店舗を開拓するという意識が必要である。

他方で、空きのある公共施設や遊休の公共用地など、公的財産であっても市民活動団体が活用できるものがある場合には、積極的に活用すべきであり、その際には、行政が直接市民活動団体を選定したり、管理運営を担うのではなく支援組織等を介して、極力市民活動団体の責任と自主性が発揮される方式を模索する必要がある。

また、商店街の空き店舗等の民間で市民活動団体が利用できる可能性のある場の情報は、行政が把握しているケースも多く、そうした情報については、積極的に公表し、市民活動団体(あるいは支援組織)と施設所有者とをつなぐことも必要である。

同時に、事務所開設時の初期助成等経済的支援のしくみを構築することも考えられる。

3 課題解決のための具体策

(1) 公益的な活動・事業における収益事業への利用制限の見直し

1) 公共施設を収益事業にも利用できるような利用基準・運営指針の見直し

・「営利」と「収益」の違いの確認

・「収益事業」への利用制限(禁止)事項の見直し

・公共施設の利用対象を、社会教育団体やボランティア団体のみではなく、広く公益的な団体や事業体にも広げる。

・公共施設において収益事業を行う場合とそうでない場合の利用料金等の区分。趣味的なサークルにも一定の受益者負担の原則を適用。ただし、サービスの対象者から対価を徴収できず、かつ、人権擁護等のために不可欠な事業(一定の福祉サービスや、DV・虐待等に関わる相談事業など)に対する減免措置を配慮する。

注 DV(ドメスティックバイオレンス。配偶者から受ける様々な暴力)

2) 公共施設の利用基準・運営指針の見直しの共有化とプロセスの重視

・市民活動団体の行う収益事業の意義について、庁内や施設職員の意識改革や理解の浸透を図るために、研修や議論の場を設ける。

・公共施設の利用基準等を見直しのプロセスにおいて、庁内、施設職員、施設を利用している既存の団体などが参加して議論できる場を設ける。その際、既存の利用団体の既得権VS収益事業も行う非営利団体の参入という構造にならないように、地域の公共施設の役割やそれぞれの活動の意義について相互理解がはかれるような議論の進行を配慮する。

(2) フリースペースや活動に必要な機材などを自由に利用できる場の提供

1) 藤沢市内の公共施設の調査

・フリースペースとして利用できるロビー等の有無、印刷機等の機材の有無、またそうした場や機材の利用実態

2) 市民活動推進センターの利用実態、利用団体調査

・フリースペースや機材の利用状況、利用団体の利便性などを調査、ヒアリングする
・フリースペースや機材を使えると便利な、地域や施設名(公民館や市民会館など)などの順位を明らかにし、地域施設での利用予測をたてる。
・公民館等を利用している団体が、公益的な活動のために、フリースペースや機材を必要としているかどうかの調査やヒアリング。

(3) 民間の活用できる場についての情報収集や提供への側面支援

1) NPO支援組織が行う民間の活用できる場についての情報収集や提供についての側面支援(支援内容については、支援組織等と十分に議論が必要である。)

2) 市民自治推進課だけでなく、庁内でもっている民間の施設情報についての情報収集や市民活動団体の利用可能性についての打診

3) 産業振興課と協力した民間の場の開拓(あくまでも情報収集と提供、市民活動団体との仲介等)

(4) 事務所等(日常的・継続的利用)の場の確保への環境整備

1) 空きのある公共施設や遊休の公共用地など、市民活動団体が活用できる場の掘り起こし

2) 横浜市や港区など行政が設置するケース、民間が設置するケースなど、それぞれの課題等のヒアリングと分析。それに応じた行政の関与方法の検討

3) 商店街の空き店舗等の民間で市民活動団体が利用できる可能性のある場の情報提供

4) 藤沢市内に事務所や店舗等を必要とする団体がどの程度あるのか(潜在的なニーズも含めた)調査(支援組織との連携・委託等で行う)

5) 事務所開設時の初期助成等経済的支援のしくみの検討

(5) 誰でも利用できる場としての整備

特に市民活動が利用する場に限ったことではないが、場の整備においては、その場の対象となる活動内容等が合致していれば「市民誰もが利用する権利がある」ということが前提条件となる。

市民活動推進センター設置時においても、エレベーター等の有無が大きな議論を巻き起こし、結果的には、現在のバリアフリーを優先した施設となった。今後も、こうしたバリアフリーの視点はどのような場を設ける上でも最優先事項となるべきであろう。

具体例としては、

- ・ 車いす利用者、視覚・聴覚障害者など、身体的なハンディによって、利用できなかつたり、利用制限されたりすることのないように、空間的な配慮と、支援体制を整備する。
- ・ 子どもを連れての利用、高齢者の利用などを考慮し、休憩できる場所、授乳等ができるスペースの確保を行う。なお、保育スペース等については、利用者のニーズに基づいて柔軟に対応すべきものとする。
- ・ その他、利用者のニーズに添って、臨機応変な対応が望まれる。

情報の収集及び提供について

1 状況分析

(1) 市民活動における情報とは

- ・ここでいう情報には、「基礎的な情報」と「高次元の情報」がある。
- ・「基礎的な情報」とは一般的に世の中に公表され、汎用化された情報のことで、例えば、人口、事業所数、市民活動団体リストなど統計的資料などが含まれる。市民活動の推進に限らず、本来の市民社会を築く基礎として、もともと公開されるべき性質のものである。
- ・「高次元の情報」とは、基礎的な情報から出発し、コミュニケーションの過程で生み出される新たな情報である。国においても総務省は、「統計の見方と統計の大切さについて」の説明の中で、データの裏に埋め込まれた情報、背景や本質的意味を読み取り、「より高次元の情報に変換・解釈する力」を高めることが求められているとしている。つまり平易な言葉で言えば、高次元情報とは、より質の高い特定の問題解決のために加工、編集された個別的・専門的な情報である。市民活動のノウハウや専門知識、個々の施策立案等に関する行政情報等も含まれる。高次元情報は、市民活動の価値を高め、市民社会が豊かなものとなる源泉であり、各セクターの協働なしには獲得できない。
この新たな情報を生み出す過程自体が「協働」そのものである。情報の有効なコミュニケーションにより、より価値のある新たな情報が生まれる。
- ・「基礎的な情報」と「高次元の情報」は、一方向の流れではなく、高次元の情報から生み出されたものが、基礎的な情報にもフィードバックする関係にある。両者は相互に補完しあって、初めて効果が得られる。そうした、「基礎的情報」と「高次元の情報」が相互に補完し合うしくみ、「情報流通全体のシステム」が求められている。

(2) 基礎的な情報

- ・市民活動団体については、団体の名称・所在地・連絡先・活動内容等であり、市民については、人材の情報・資金援助の情報等である。
- ・行政については、行政情報として公共施設の所在地や施設の内容・利用条件・利用料・空き情報といった「施設情報」と、行政の各部署の実施している事業名・事業内容・予算額・市民活動団体に対する支援施策の内容等の行政での「施策情報」からなる。
- ・また、企業については、人材や場所(会議室等)や資金援助の情報等をいう。
- ・基礎的な情報は、人的体制やシステムさえ整えれば、比較的容易に収集提供が可能であり、データ化・リスト化することで、一覧性と即時更新性が高まる。
- ・市民活動の推進に限らず、本来の市民社会を築く基礎として、もともと公開されるべき性質のものである。

(3) 高次元の情報

- ・今日、日本の経済社会が産業資本社会から知識資本主義に突入しつつある段階において、何事を行うにも知識の占める重要性が増してきている。これからの市民活動団体が行政と企業(業界団体)と並んで第3の社会セクターとしてその役割を担っていくためには、市民活動団体の知識と技術やノウハウといった情報や、行政の担当部署による立案段階においてコミュニケーションによって生み出される情報等の高次元情報が益々重要になってくるが、この情報の流通・創出は、なかなか進めることができない状況にある。高次元の情報の流通は、収集、分析、発信など、いずれのプロセスにおいても、その情報の扱い方も含め、人的な専門性やシステムの工夫が求められるものである。

(4) 情報流通全体のシステム

・市民活動に関わる外部情報も含め、藤沢市における行政と市民活動団体、市民と市民活動団体、市民活動団体同士および企業と市民活動団体間の情報流通の仕組みが不十分であり、情報は個別ネットワークでの流通に限られているため、情報の活用範囲が限定され、市民活動の発展の足かせになっている。

・市民活動に関わるかなりの情報は「市民活動推進センター」に集約されているが、「ふじさわボランティアセンター」での情報収集、発信、提供機能も含め、情報流通に関わるその位置付けは明確ではない。

・一方、情報メディアは発展を遂げており、市民電子会議室も発足し、コミュニケーションによる情報手段として重要な位置付けにある。また、「広報ふじさわ」は市民によく読まれているメディアであり、信用度が高く、地域性を担保している情報媒体であるが、市民活動情報媒体としてはあまり活用されているとは言えない。また、現時点での、多くの市民活動団体での情報の収集・発信は紙媒体が主たる手段になっているが公共施設には紙情報が氾濫している反面、市民活動団体については、情報流通面で置き場所などでの制限が見られる。

・上記状況を踏まえて、情報流通全体システムの具体策を策定するためには現時点では委員会として人的専門性および保有情報等に難がある。

(5) 行政と市民及び市民活動団体との情報格差

・本来的に行政には関連情報が最も蓄積されているが、市民活動の振興という視点からいえば、情報の統合的集約と必要な情報公開は十分にされているとはいえない。

・そもそも行政情報とは、一般的にその情報への市民の接しやすさにより整理すると、次のように4つに分類することができる。

分類1：市民に知らせたい情報・主として広報紙に掲載されている情報

分類2：調べれば分かる比較的入手しやすい情報

・予算書や例規集、市政情報コーナーにある情報など

分類3：公開できる情報

・通常の起案文書等、殆どの行政資料文書

本市では、情報公開条例第2条の中で、市の保有する情報は、公開を原則とし非公開とする情報は、必要最小限にとどめることとしている。

分類4：開示出来ない情報

藤沢市の情報公開条例第6条においては、「公開請求に係る情報に次の各号に掲げる情報(以下「非公開情報」という。)のいずれかが記録されている場合を除き、公開請求したものに対し、当該公開請求に係る情報を公開しなければならない」とし、下記の非公開情報を規定している。藤沢市にあっては、開示できない情報はかなり限定されている。

(注)「非公開情報」

1)個人に関する情報(事業を営む個人の当該事業に関する情報を除く。)であって、特定の個人が識別され、若しくは識別され得るもの又は特定の個人

を識別することはできないが、公開することにより、個人の権利利益を害するおそれがあるもの。(ただし、例外規定有り)

- 2) 法人その他の団体(国、独立行政法人等及び地方公共団体を除く。以下「法人等」という。)に関する情報又は事業を営む個人の当該事業に関する情報であつて、公開することにより当該法人等又は当該個人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるもの。(ただし、例外規定有り)
- 3) 市の機関内部若しくは機関相互又は市の機関と国、独立行政法人等若しくは他の地方公共団体(以下「国等」という。)の機関との間における審議、検討又は協議に関する情報であつて、公開することにより、率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ、不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれ又は特定の者に不当に利益を与え、若しくは不利益を及ぼすおそれがあるもの
- 4) 市の機関又は国等の機関が行う事務又は事業に関する情報であつて、公開することにより、次に掲げるおそれその他当該事務又は事業の性質上、当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの
 - ア 監査、検査、取締り又は試験に係る事務に関し、正確な事実の把握を困難にするおそれ又は違法若しくは不当な行為を容易にし、若しくはその発見を困難にするおそれ
 - イ 契約、交渉又は争訟に係る事務に関し、市又は国等の財産上の利益又は当事者としての地位を不当に害するおそれ
 - ウ 調査研究に係る事務に関し、その公正かつ能率的な遂行を不当に阻害するおそれ
 - エ 人事管理に係る事務に関し、その公正かつ円滑な人事の確保に支障を及ぼすおそれ
 - オ 市又は国等が経営する企業に係る事業に関し、その企業経営上の正当な利益を害するおそれ
- 5) 法令等の規定又は地方自治法(昭和22年法律第67号)第245条の9第2項及び第3項の規定による基準その他実施機関が法律上従う義務を有する国又は神奈川県等の機関の指示により、公開することができないとされている情報

上記のように、藤沢市においては情報公開を前向きにとらえているが、(市民は通常、分類3の情報の開示請求して初めて知る状況にある。)、しかし、今後市民活動団体が企画、立案等に参加していく場合には、さらにより広く関連情報に接して行くことが重要になってくる。

例えば、行政内各部課の直面している課題とその対応策としての事業内容等。

市内において生じている、または、予想される社会問題や市民ニーズ等に関する情報の収集、分析したものについての情報等。

そして、今後新たな公共活動の担い手として市民活動の活躍に期待する以上、情報の広い公開は、市民及び市民活動団体と行政の間に存在する「情報格差」を減らすことが重要であり、その解決としての環境整備は未だ十分とは言い難い。

(6) 市民活動情報の発信・収集と交流

前述した行政情報の公開が必要である一方で、市民活動団体の情報公開(提供)も当然必要である。市民活動の推進にあたって、市民活動に参加を希望する者や寄付希望者などの

支援者予備軍と市民活動団体がつながる際の障壁となっていることの一つに、市民活動団体や支援者募集プログラムに関する「情報」が不足していることである。市民活動団体の適切な情報提供は信頼感醸成・認知度向上のためにも重要事項である。

1) どのような団体が存在し、どのような活動を行っているのか、またどのような応援が求められているのかが具体的に見えず、意欲があっても参加・支援に結びつかないのである。

2) 市内以外の他の地域でどのような市民活動が展開されているのか、その実態に関する情報は必ずしも十分整備・蓄積されているとは言い難い。

それゆえ、その他の市民活動団体に関する情報も含めて情報流通システムの整備を必要とする段階に来ている。

(7) 市民活動団体の情報の流れ

・市民活動に関する情報の流れの範囲(対象や場所=駅、公民館、商店街など利用できない)は、特定の組織間または組織に限定されており、まだまだ、情報発信能力も発信可能先(情報発信ができる場所)も限られている。

(8) 情報の収集・提供モデルの事例

1) データベース型情報(基礎的な情報)

npoweb助成金データベース(NPOシーズ)

市民活動に関する助成金情報データベース。運営管理者が積極的に情報収集しているため、常に最新の情報が得られる。日常の管理運営が、アクセス数をのばしている好例。

市民活動団体データベース(特定非営利活動法人NPOセンター)

WEBや紙媒体ともに、旬な情報に常に更新できるかが成功の分かれ目。古い情報が蓄積されて行くと、データベース全体の信頼性を大きく低下させる。また、固定的な情報だけでなく、事業計画・事業の進捗状況・事業評価など、現在の状況を掲載できるか否かが、利用価値を左右する。登録団体が自動更新できるものもあるが、本質的には同じで、最新情報の更新がポイント。全国に同様の事例は多数あるが、全般に最新情報の更新体制が弱い。

2) コミュニケーション型情報(高次元情報)

市民電子会議室(神奈川県藤沢市)

藤沢市が開設し、市民公募による運営委員会が運営。市役所エリア会議室と市民エリア会議室で構成。市役所エリアによる議論を運営委員会が市に対し提言できる。一方、市民エリアは市民誰でも会議室を設置できるエリアで、コミュニティ形成が目的だが、自然環境・バリアフリー・子育て支援など市民活動的な展開も見られる。データベース型が「悪貨が良貨を駆逐する」のに対し、コミュニケーション型では「悪貨と良貨の差が拡大する」のが特徴。すなわち、望ましい情報の交流で、古い価値のない情報は衰退し、良い情報の質は益々向上し、有益な新たな情報に成長する。ただし、ツールとか場の提供だけではこれはなしえない。

望ましい情報の交換では、新たな高次元情報が生まれる。望ましくない情報のやり取り

では、情報は同次元または低次元のやり取りに陥り、より有益な情報は創出されない。

光ヶ丘ウォーカーズ(東京都練馬区、個人運営)

光ヶ丘団地に関する個人運営のサイト。行政との関係はなく、団地内コミュニケーションが目的だが、まちづくり問題の解決や地域活性化に一定の役割を果たしている。

3) 協働事業の場が情報共有の機会となっている例

市民活動支援事業(東京都世田谷区)

団体の自立を促進するための「ベーシックサポート」と、地域の課題解決などに区と団体が協働・連携して取り組む「コラボレートプロジェクト」からなる。『世田谷区地域保健福祉等推進基金』を活用し、「平成14年度世田谷区市民活動支援補助金交付要綱」に基づき実施する。形態は補助事業だが、具体的な内容は企画提案による。また、事業内容も、補助金の原資である保健福祉分野に限らず多岐に渡っている。本来は協働事業の項で取り上げる性格のものだが、各部局にまたがる事業情報を一つの課が担当し、情報の集約を図るモデル、「行政情報の一元的発信の初動形態」としてここでは注目した。現在は、関連財団のサイト『せたがや元気ネット』にて、助成金情報以外の情報の一括発信モデルも同時活用しはじめている。

世田谷まちづくりファンド、千代田まちづくりサポート事業

(東京都世田谷区、千代田区) (高次元情報事例)

いずれも企画提案型の助成事業で、原資は、行政・企業・区民の出捐による。助成対象団体は、企画応募時・中間発表・完了報告の3回、一同に会して発表会を行う。この発表会はイベント性が高く、市民活動団体・区民・行政の「情報交換・交流の場」として機能している。この部分に注目してここにあげた。

NPO・ボランティアとの協働に関する政策提案制度(東京都千代田区)

非営利活動団体からの提案を企画総務課が受け、担当課と確実に繋げた上で、双方が協議し、区の事業として取り上げていく制度。実効性を高めるために、予算化までの道筋をつけようという試み。事業プロセスを情報公開することで、プロジェクトベースから高次元の情報の共有発信が可能となるモデルとしてここにあげた。

2 解決すべき課題

(1) 情報流通全体システムの構築

行政改革の推進および市民活動の推進のために情報公開を原則とし、「情報流通全体システム」の構築をめざし、行政(市民活動推進センターも含む)と市民活動団体の情報流通に関する役割分担を見定め、必要な情報を総合的に収集し、効果的な情報流通を推進する環境を醸成して行く必要がある。

(2) 既存の関連施設及び情報メディアの利用改善

市民電子会議室を含め、ツールは整いつつあるが、紙媒体によって情報を収集する市民活動団体も多い現状においては、「広報ふじさわ」等の紙媒体も含め、既存の情報メディアを有効に使いこなす活用施策が必要である。

公共施設、民間を問わず、情報メディアの進展及び情報リテラシーの向上とあいまって、市民活動情報の発信可能先(情報発信ができる場所)及び発信方法も含め総合的に見直しが必要である。特にコミュニケーション型情報(高次元情報)の運用手段の向上が必要である。

(3) 行政情報を発信する運営組織改善と情報格差の改善

行政情報の敏速かつ有効な情報提供と市民活動団体との情報の共有化は必須であるが現在市民活動に必要な行政関連情報は多部門(行政内各組織)に分散されており市民活動推進の足かせになっている。

市民活動に有効な公開・開示情報の対象範囲の見直しと、これらを総合的に収集・発信できる行政組織運営の見直し等を進め市民及び市民活動団体との情報格差を少なくすることが必要である。

3 課題解決のための具体策

(1) 情報(ネットワーク)専門部会の設置

前述した解決すべき課題を解決するためには、

供給すべき情報の種類と質は、

どのようなチャンネルで情報を流していくか、

それをどう展開していくかというプロモーション(促進方法)

の3つのことに要約される。そのシステムをできる限り体系的に整理しておく必要がある。

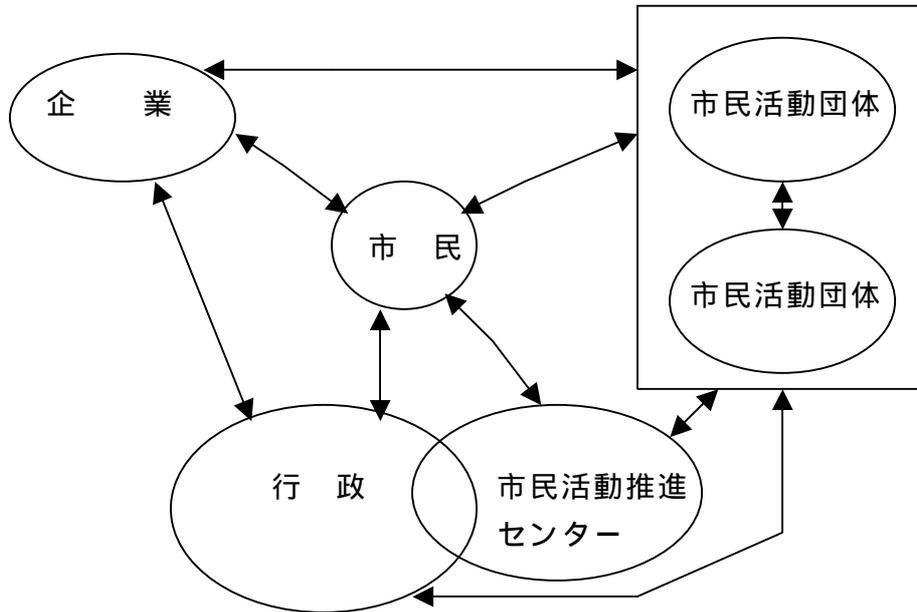
また、誰が(主体者)どのような役割を分担するかについても、検討し明確にしておかなければならない。

以上のことを策定するために、情報(ネットワーク)専門部会を設け、「情報流通全体システム」の構築をめざし、主として下記の取り組みにより情報活用を推進して行く環境を醸成して行く。

参考：「情報流通全体システム」の対象範囲

| | | |
|-------------------|-------------------------------------|-----------------------------------|
| 市民活動団体と 市民 | 市民活動団体情報の普及促進 | |
| 市民活動団体と 市民活動団体 | 市民活動団体独自の取り組みを 後方支援 = 市民活動推進センター | 情報流通のデザイン と市民活動団体と 行政の役割の検討 |
| 市民活動団体と 行政 | 市民活動団体と行政の情報コ ーディネート | |
| 市民活動団体と 企業等 | 市民活動団体と企業等の情報コ ーディネート | |

情報流通現在の状況



(注) 上記の図は、現状をふまえた図であり、今後これをもとに望ましいシステムを構築するための概念図である。何が問題か、ネットワークをいかにつくるか、これをどう考えるかが検討課題である。

- 1) 「情報流通全体システム」構築のためには社会の変化を踏まえ、さらに解決すべき課題を見いだしながら、情報環境を整備して行く必要がある。このため、専門部会を設け、時代の要請にこたえられる市民活動に必要とする情報を積極的に発信する新たな課題の把握と具体策の提案も推し進めて行く。

このため、専門部会にて、市民活動の拡大発展に必要と思われる情報を収集して提供する仕組みを提案して行く。

企業との情報関連の構築は長期課題としてその取り組みを見いだして行く必要がある。

- 2) 協働事業の場が情報共有の機会となっている例を踏まえながら、協働事業の推進を対象として、行政情報の総合的発信の初動形態を含む企画提案・応募から事業完成までの実施・完了までの事業プロセスの、行政と市民活動団体とのコミュニケーション型情報の集約・発信・活用のあるべき環境作りを推進する。

- 3) 情報流通全体システムの一貫としての「市民活動推進センター」を中心として、特に高次元情報創出・流通面でのあるべき姿を明確化し提言する。

(2) 既存施設及びメディアの市民活動での有効活用施策策定

既存の関連施設及び情報メディアの効果的な活用面からの改善点は多く、これへの取り組みを加速する。

1) 電子会議室、市広報紙など、既存メディアの市民活動での有効活用の施策を策定する。活用施策策定に先立ち、各メディアでの対象とする情報の範囲(行政情報、市民活動団体情報等)、情報の取扱い方(一方向、双方向等)を見定める。

例 広報ふじさわの一部スペース、またはとじ込み配布を市民活動関連に提供する。
事業者(企業)と市民活動団体の情報交流事業の推進。
市民活動団体と市民活動団体の情報交流事業の推進。
市民電子会議室を使った受発信強化事業の推進・支援等。
公共施設などでの市民活動情報チラシ置き場の設置、運用の見直し。

2) 市民活動推進センター及び市民電子会議室等での、行政と市民活動双方に向けた、メディア使いこなし講座、ワークショップの実施等情報リテラシーの向上施策を推進・支援する。

3) 専門的人材の発掘リスト作成及び活用事業の支援策の提言

人材を発見する機会と活用の環境整備

4) 市外の市民活動関連情報収集・提供環境整備

(3) 行政内部の体制・意識の改善と情報格差是正

情報流通の全体システム構築に先立ち、行政内に分散している関連情報を総合的に収集し供給する体制を作る。さらに、市民及び市民活動団体と行政との間に存在する「情報格差」を減らし、かつ市民活動団体の企画力を高めるためには、開示請求のない価値ある情報についても積極的に情報を開示することが望まれる。

1) 行政職員の意識向上

市民活動に対する認識向上のため、職員研修の中に市民活動の研修を取り入れる。

2) 行政の中を駆け回り情報を総合的に供給する制度づくり

行政組織が縦割りのため情報が分散的に存在しているため、市民(市民活動団体)が一つの問題を解決するために、情報の収集にあたってたらい回しにされてしまう。この不都合を解消するために市民(市民活動団体)の照会に応じて、必要な行政情報を提供する専門職員あるいはチームを配置するといった体制を整備することが必要である。

3) 情報公開の内容及び公開(提供)基準の見直し実施

開示請求がなくとも市民活動の振興に必要と思われる情報提供も含める。

各部課事業内容の明確化

協働事業の公開

助成金・補助金リスト

内部情報の積極的発信・集約手段および集める場の設定等

財政的な課題・問題点を解決するために

1 状況分析

市民活動推進の重要課題のひとつは活動のための財源確保である。

(1) 市民活動の収入源

市民活動の収入源には、A)会費・寄付金、B)自主事業収入、C)事業受託収入、D)補助金・助成金がある。

- A) 会費は、市民活動団体の構成員として納めるものであるが、サービスを利用する権利を得るための対価ではなく、本来的には、定期的な寄付金の性格を有するものである。寄付金については、日本の社会にまだまだ定着していない。
- B) 自主事業収入は、有料で商品やサービスを提供し、その対価を受け取るものである。「非営利」とは、事業で得た利益を配当として会員に還元することを禁じているのであって、事業で収入を得ることを禁じているわけではない。従って、受益者負担は、貴重な自主事業収入となる。
- C) 事業受託収入は、行政・企業・他の公益法人などの委託を受けて事業を行い、その経費を委託先から受領するものである。受託にあたって、専門性・責任関係や実施体制の安定性が求められる一方、人件費に充当することができる。
- D) 補助金・助成金は、事業実施に必要な経費の一部を支援してもらうものである。人件費に使えない・助成期間に限度を設けるなど、なんらかの制限がある場合が多い。補助金執行の不透明が指摘される一方、補助・助成先を公募するものも増えてきている。

多様な収入から財源を確保するのが、市民活動の特色であり、そうである以上、財政的支援もまた、行政と市民の対等性の原則のもと協働で行われるべきものと考えられるが、市民・企業等の市民活動団体に関する認知度が低い。現時点では、行政からの支援はその市民活動に対して信頼を与える効果が高く、ここに財政的支援の意義がある。

(2) 市民活動によるサービスと対価の関係

行政のサービス提供の原則は、税を原資とするサービスの「配分」である。また、企業のサービス提供の原則は「交換」であり、サービスに見合う対価を受益者から得ることで成り立つ。市民活動は、民間の活動であるから強制力に基づく「配分」は成立せず、さらに「交換」も成立しない場合が多い。

例として、自然保護活動や政策提案活動の場合、活動自体から対価が得られるわけではない。また、社会的弱者へのサービス提供の場合、それが必要であるにも関わらず、サービスに見合う対価を受益者から得られるわけではない。「サービスや財の提供者」である市民活動にとって、「サービスや財の受益者」と「活動に必要な金銭など経営資源の提供者」は必ずしも一致しないし、「社会的に必要だけれど市場原理に乗りにくい」ような公益活動ほど、その不一致は顕著になる傾向を持つ。

市民活動における財政的課題の解決とは、単に活動団体の財政を直接的に補てんすることではなく、経済的支援をきっかけとして、サービスと対価の関係の多様性を市民が認め、その結果、財源確保の多様な機会が地域社会の中に確保されることである。

(3) 市民活動の自立とマネジメント

市民セクターが問題解決とサービスの主体として持続的発展を遂げるには、自らのマネジメントが不可欠となる。例えば、専従職員を抱えて継続的に活動するには「人件費」が発生する。それに

見合う収入が確保できなければ、財政バランスは崩れ、活動が破綻してしまう。

市民活動の持続的発展を阻む要因として、「市民活動団体自身のマネジメント能力の未成熟」に要因を求める立場と、「持続的発展に必要な経営資源の現実的不在」に求める立場の二つが存在する。前者は、市民活動団体の自助努力を求め、後者は、市民活動団体への手厚い支援を求める。ここでいう自助努力とは、組織運営能力の向上であり、事業に関する自身の説明責任の遂行である。また、手厚い支援とは、各種補助助成の充実・税の減免を指す。ただし、「マネジメント能力の未成熟」と「経営資源の欠如」の二つを独立した問題ととらえることは適切でない。市民活動は本質的にその活動を実践する中で、オンザジョブトレーニング（仕事の現場に必要な知識や技術を習得させる研修。職場内訓練。）として、能力を向上させていくものである。

現状の市民活動支援手段は、多岐にわたっているが、支援を受けるにあたり、計画立案、実行責任、達成度評価があいまいで、そのことが市民活動の自立の妨げとなっている面が確かにある。金銭的支援については、支援の対象となる事業が、不明確であったり、支出対象と費目が、必ずしも効果的とは思われない場合もある。

金銭的支援は事業への補てんとしてではなく、本来的には市民活動の経済的自立のきっかけとして位置づけられるものであり、必然的に、政策評価も「経済的自立への効果」の観点からなされるべきものである。

（４） もう一方の現実、必要だけど足りない社会的サービス

一方、補助・助成等の支援策を市民活動の自立支援の手段としてのみ位置づけることに、妥当性を欠く現実もある。それは、公的セクターが本来担うべき（とされる）公共サービスが、事実上、助成・補助のもとで実施されている現実があるからである。社会的弱者へのサービス供給などがこれに該当する。

ここで、助成・補助・委託が、長期的安定的なサービス供給の担保となっている社会的現実を目を向けなければならない。特に、社会的弱者へのサービスなど、労働集約型の活動の場合が、これに該当する。長期的なサービス供給は安定的な人材の確保に依存しており、それは、（公式的であれ非公式であれ）補助・助成・委託の長期見通しに依存している現実がある。ここでは、得られる対価の適正さよりも、長期的安定性が優先されている現実がある。こうした補助・助成に対するニーズに関わる社会現実と、市民活動の自立という目標を、安易に混乱させてはならない。

（５） 市民活動団体に対する助成・補助制度の不透明感

補助・助成・委託などに関わる手続的透明性の欠如が、市民による社会的サービス供給の信頼と社会的認知の妨げになっている現実がある。

現在の補助・助成・委託など、行政と市民（市民活動団体）との金銭的關係は多岐にわたっており、担当分野ごとの事業単位で行われている。市民活動推進の必要に応じた補助・助成制度となっていない。市民が一覧的に把握することは不可能である。財政的支援の現状が総合的に把握されていない上に、支援対象の決定手段、支援先の評価方法、支援の規模、支援した活動の成果評価及びその決定のしくみ等が、明らかになっていない。

まず、情報が多元化しており集約されていないことが、市民活動の自立の妨げとなっているという現実を踏まえなければならない。

（６） 税と公益活動

市民（市民活動団体）が非営利の「法人格」を取得し活動を行うという状況以前に体系化され、市民による公益的活動を想定していない税法のミスマッチが顕在化してきている。

例えば、非営利活動の一環としての事業であっても税法上の収益事業と見なされた事業を行っている場合には、法人市民税が営利事業と同じように課せられている。（収益事業を行っていない場合は、法人市民税の均等割りは減免されている。）

現行では、最低でも法人市県民税の均等割額（県民税 20,000 円・市民税 50,000 円）を納付しなければならない状況にある。

また、土地・建物・軽自動車を法人名義で所有している場合には公益的な目的で使用していても

固定資産税や軽自動車税が課せられており、市民活動での公益的収益事業活動を圧迫している。これらは、公益的活動それ自体に税が課せられるという矛盾した構造をつくっており、市民活動の経済的自立を妨げる要因となっている。

2 解決すべき課題

市民活動では、サービスと対価の「交換」が成立しない場合がある。この基本的な事実を踏まえつつ、市民活動団体自身の透明性の向上を図り、市民活動が社会的に支持され、そのことを通して、財源の多様化が図られ、市民活動団体の自立が達成できることが必要である。

(1) 補助・助成の透明性・公開性を高めた制度へのステップアップ

既存制度に関しては、まず、手続きや結果、及び評価などについての透明性を高めることが必要である。また、市民が効果を評価できる制度を導入すること。さらに、これらの情報が総合的に流通し、公開性を高めることが必要である。

同時に、社会的に必要なサービスの補完としてあるのか、市民活動の自立プロセスとしてあるのか、その目的を明らかにすること。両者は明らかに目的が異なり、したがって、制度的枠組みも異なってくるはずである。

(2) 市民活動推進と自立を目的とする助成・補助制度の総合化

市民活動推進と自立を目的とする助成・補助制度を創設し、市民活動の発展を財政面から支援することが望まれる。この制度は他自治体の実践例から見て、大きな効果が期待できるが、市民活動団体側が事業計画を立案すること、公開のもとでフェアな審査を行うこと、事業完了後に事後評価を求められることが重要な要件となる。こうした自律的な回路が内在されている場合には、助成・補助制度自体が市民活動相互の学習機会となり、ノウハウの蓄積、スキルの向上、市民活動全体の認知向上に資している点を見逃してはならない。新しい制度の導入に当たっては、この点に深く留意すべきである。

また、こうした特徴を導入することは、新しい制度だけでなく、既存の制度の見直しについても極めて有用である。一律的・画一的・事前確定的に経済的支援を行うのではなく、活動主体に事業提案を求め、提案内容に対応させて経済的支援を決定し、公開のもとで活動報告と事後評価を行うものである。その意味では、市民活動の社会的認知、市民活動の自立の観点から、既存制度の見直しと一体的に、導入を検討すべき性質のものである。

(3) 自主財源確保の側面支援と地方税の減免基準の拡大

- 1) 市民活動団体の多様な収入の機会が得られるように、行政としての市民活動への側面援助が必要である。
- 2) 法人市県民税・固定資産税・軽自動車税など、主に地方税について、公益的活動における事業の場合の減免基準の拡大を図る。

3 課題解決のための具体策

(1) 助成・補助・委託に関する情報の集約と評価制度の構築

現在、担当課・分野ごとに分散している、行政による既存制度における補助・助成・委託状況の情報集約を積極的に行い、情報公開するよう進める。また、新規に発生しうる補助・助成・委託等の情報集約も併せて情報公開するよう準備を行う。

また、企業・他の公益法人等による補助・助成等の情報についても、集約するよう努力し公開情報とする。

公開項目としては、全ての財政的支援の際の、助成及び補助等の支援目的・事業目的・具体的対

象事業・効果・行政内部での評価などが考えられるが、併せて社会的な観点からの事後評価制度(評価委員会等第三者機関)を構築し、結果や報告も公開資料とし、情報集約公開部署にて常時提供するものとする。

(2) 新しい基金制度の創設と助成・補助制度の見直し

市民活動団体の活動を推進するため、新しい基金制度の創設を考える。基金制度の原資の検討(公益による資金捻出、行政が企業や市民他より寄付を募り基金とするものなど)や助成の方法(公益信託、マッチングギフト、企業との協力関係など)などは、公平性・透明性・社会性を鑑みた、第三者機関を創設し、その企画運営にあたる。

また、現行の補助及び助成金の抜本的な見直しをする中で、市民活動団体の自立を目的とする補助・助成制度の創設を考える。上述の第三者機関が自立へのきっかけとなりうる仕掛けを作り、団体相互の学習の機会や情報の共有・ネットワーク作りを推奨する。

さらに、助成及び補助対象団体は、主体的・積極的に情報公開し、市民による社会的な評価を重んじることとする。

注) マッチングギフト(寄付の方式の一つ、資料5 市民活動用語集参照)

(3) 自主財源を確保するための側面支援策

自主財源には、会費等の寄付的財源と事業収入が考えられることは前に述べたとおりであるが、いずれも市民活動の市民認知が進まず苦慮している。行政窓口、広報によるピアール活動を積極的に行うことにより、公共サービスの多様性と現状の理解が進み、さらに市民活動の信頼性が増すことにより、自主財源確保の大きな力となり、活動が推進されると考える。

また、企業・行政・他の公益法人とのコーディネートを積極的に進めるため、中間支援組織の役割が重要であり、助成・補助などを含む積極的な育成支援策が必要と考える。

(4) 地方税の減免基準を拡大する

法人市民税減免基準と固定資産税の減免基準の見直しを早急に検討課題とすることが必要である。

- 1) 市民活動団体が行う事業が税法上の収益事業33業種に該当する場合に、課せられる法人市民税
- 2) 市民活動団体が法人名義で使用し、公益目的で使用する土地や建物、及び軽自動車に課せられる固定資産税、軽自動車税。

また、(1)と重複するが、基準の変更に固執することなく、税金相当の補助・助成を検討することも考えられる。

1 状況分析

(1) 市民活動団体の事業展開と事業収入

1) 市民活動団体の事業展開

1998年に特定非営利活動促進法（NPO法）が制定された背景には、非営利かつ公益的な事業を継続的に展開する組織体としての市民活動団体の増加がある。藤沢市内においても、2004年（平成16年）2月29日現在、NPO法人は58団体であり、事業を継続的に行う組織体としての市民活動は、藤沢市内においても増えつつある。

さらに、市民活動団体に対する期待は、福祉や環境などこれまでもっぱら市民活動が取り組んできたテーマにとどまらず、市民活動が地域で産業を育成したり、経済の活性化をもたらす可能性、さらに雇用創出や職域創造の可能性などにも広がりつつある。特定非営利活動促進法の改正により、2003年（平成15年）5月1日からNPOの活動分野がそれまでの12分野から、「経済活動の活性化を図る活動」、「職業能力の開発又は雇用機会の拡充を支援する活動」などを加えた17分野へと拡大され、市民活動がより事業として展開される方向にある。

2) 市民活動団体の財源としての事業収入

市民活動を事業として継続的に展開していく上では、事業収入を得ることも重要である。会費や寄附とあわせて、事業収入により自主財源を確保することが、市民活動団体の財政的な自立を促すことにもなる。福祉分野においては、家事・介護サービスを行ってきた団体が介護保険指定事業所となり、介護保険収入を得られるようになったことが、事業を継続的に進めるための財政基盤の確立にもつながっている。

藤沢市内でも、福祉分野のNPO法人のうち、2団体が介護保険指定事業所としてサービスを提供しており、また、法人格はないが介護保険事業外で1団体が事業を実施している。また、2000年（平成12年）8月に実施された市民活動団体実態調査報告書（藤沢市内を中心に活動している市民活動団体を対象とした調査）においては、事業収入を得ている団体は、回答を得た966団体の18.7%であった。

3) 市民活動団体の収益事業をとりまく環境

市民活動団体が行う、収入を伴う事業の中には、税法上の収益事業に該当するものとしなないもの、また、NPO法人の場合は、NPO法で定められた「特定非営利活動」（本来事業）に該当するものと、「その他の事業」に含まれる収益事業に該当するものがある。（税法とNPO法では「収益事業」の意味が異なっている。）いずれにしても、「非営利」とは、利益を配分しないことであり、NPO法人を含めて市民活動団体が税法上、及び、NPO法上の収益事業を行うことはなんら問題ない。むしろ、地域経済の活性化や雇用創出は、事業の収益性と連動するものである。

ところが、NPO法人を含め市民活動団体が収益事業を行うことに対しては、一般市民の理解もまだ十分とは言えないことに加えて、税制優遇や公共施設の利用条件などで収益事業が事実上制約される状況にある。

| | | NPO法上の区分け | | |
|-------------|----------------|--|---|------------|
| | | 特定非営利活動 (本来事業) | その他の事業 | |
| | | | 収益事業 | 共済等 の事業 |
| 税法上の 区分け | 収益事業 (33業種) | NPO法人が本来事業として行う対 価性のある事業が、税法上の33業種 に該当するもの(出版、介護保険に よるサービス) | NPO法人が本来事業の資金を 確保するために、本来事業とは 別に収益を目的として行う事 業で、税法上の33業種に該当す るもの(収益目的のために行う 駐車場経営など) | |
| | それ以外 | NPO法人が本来事業として行う対 価性のない事業(会費や寄附などを 財源として行う事業) NPO法人が本来事業として費用弁 償の範囲内での収入を得て行う事業 (補助金や助成金による事業、受託 事業だが費用弁償として税務署に認 められたもの) NPO法人が本来事業として行う対 価性のある事業だが、税法上の33業 種に該当しないもの(有料で行うパ ソコン教室など) | NPO法人が本来事業の資金を 確保するために、本来事業とは 別に収益を目的として行う事 業だが、税法上の33業種に該当 しないもの(障害者を一定割合 以上雇用して行う事業など) | |

(2) 市民活動団体の事業領域と行政との協働事業

1) 市民活動団体の事業領域

市民活動団体が行う事業は、行政が行う事業と公益性という点で共通し、相互に連携・補完すべき関連する事業も多い。他方で、市民活動団体が独自に事業を展開することで、行政から独立した公益を創造する領域もある。

市民活動団体の事業領域としては

a: 行政との協働によって進めるべき事業(協働事業)の領域と

b: 市民活動が独自で展開する事業の領域

があり、「a: 行政との協働によって進めるべき事業(協働事業)の領域」においては、次のような領域が考えられる。

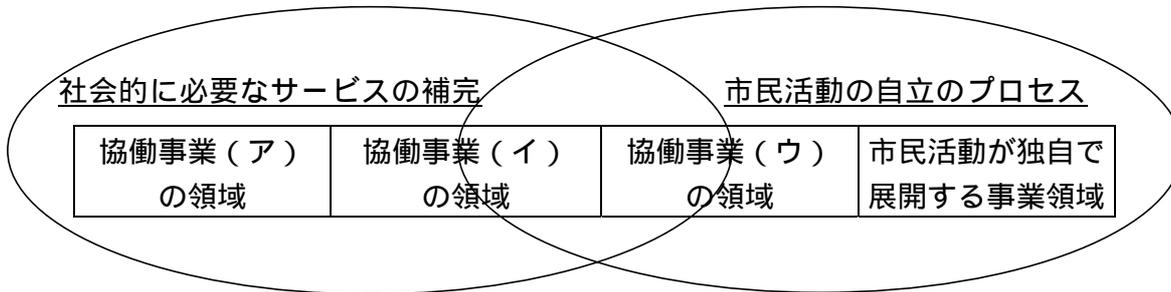
(ア) 本来行政が責任を持って行うべき事業(施策)領域に、市民活動団体が参入しつつある。行政(官)が行ってきた事業領域を市民活動団体(民)に開放することは、官による一元的な公益を、民による多面的な公益へと転換するとともに、行政改革にも寄与することとなるが、この領域においては、行政がその責任を放棄することがあってはならない領域である。特に人権問題や住民の命や生活を保障する事業領域がこれにあたる。

(イ) 市民活動団体も、行政も、単独では対応しがたい事業領域、つまり、本来的に協働を必要とする事業領域が拡大しつつある。

(ウ) 行政課題でもあるが行政や企業が取り組みにくい課題を、市民活動団体が中心となって取り組む事業領域では、市民活動団体が事業をより効果的に展開していくために、行政が市民活動に協力・連携することの支援や環境整備が求められている。

「第3章 財政的な課題・問題点を解決するために」では、「社会的に必要なサービスの補完」

に対する財政的支援と、「市民活動の自立プロセス」に対する財政的支援では、目的も制度的枠組みも異なるということを示したが、「社会的に必要なサービスの補完」は、協働事業の(ア)や(イ)の領域に、「市民活動の自立プロセス」は、市民活動が独自で展開する事業領域や協働事業(ウ)の領域に該当する事業領域でもある。



2) 協働事業のとらえ方

市民活動団体と行政との協働事業は、市民活動の事業展開においても行政改革においても重要課題である。協働事業は、各自治体の共通の関心事でもあるが、その具体的実践はまだ試行錯誤の段階であり、協働事業における市民活動団体と行政の関係のあり方などの本質的な事項、さらに、協働事業を推進する手段・手法などが確立されているとはいえない。

神奈川県では、2001年に「かながわボランティア活動推進基金21」を設置し、この基金事業のひとつとして「協働事業負担金」を県内の市民活動団体等に助成している。県内の市民活動団体から、県行政と協働すべき事業の提案を募り、第三者期間である審査会による選考と、提案した市民活動団体と提案内容に該当する県の部署との協議などを経て、年間上限1000万円、最長5年間の負担金を交付するものである。とはいえ、基金21においても、何をもって協働事業とするか、市民活動団体と県行政のどのような役割分担が協働事業に該当するかなどについては、明確に定められているのではなく、実施しながら検証・評価を行うという実験段階であると言える。

また、協働事業は、委託事業や補助・助成事業など既存の制度と別の新たな制度が想定されているとは限らない。委託事業や補助・助成事業など既存の制度を、いかに協働を推進できるように運用したり、制度そのものを改善したりすることもまた協働事業の実現方策であるにとらえられる傾向にある。

3) 委託事業、補助・助成事業における市民活動団体と行政の関係性

委託事業(請負事業)

委託事業や請負事業(厳密には異なるが実際にはほとんど区別されていない)は、行政が責任をもって実施すべき事業を、その事業に必要な専門性や人員を確保するために外部に委託するアウトソーシングであり、事業の責任も成果も委託元である行政に帰属する。多くの自治体で、委託先を従来の民間企業や公益法人等にとどまらず、NPO法人などの市民活動団体にまで広げる傾向が見られる。こうした行政事業の委託は、市民活動団体の専門性や即応性、地域社会との関係などを生かした効果的な事業の実施を可能とし、市民活動団体においては、団体の目的に添った事業を受託事業として実施することで、事業に必要な費用や収益を得ることができる。

ただし、これまでの委託事業の一般的なとらえ方は、委託によって、行政に不足している専門知識や技術などを補完するというものであり、市民活動団体と行政の対等な関係には基本的になじまない。実際、事業の主体である行政が自ら作成した仕様に添ってのみ市民活動団体に事業実施を求めるようなケースでは、地域の実状に即した事業の展開が難しく、市民活動団体が行政の補完的な存在に陥る懸念も生じつつある。

また、委託先選定の際の競争入札は、公正性の担保が可能となるが、金額のみでの評価であり、事業の実施能力や地域のニーズへの対応能力など、市民活動団体に本来期待される力を評価することが難しい。

こうした従来型の委託事業とは別に、市民活動支援条例等で、市民活動団体に対する事業委託のルール化を図る自治体も増えている。藤沢市においても、2001年(平成13年)10月1日に施行された藤沢市市民活動推進条例第9条により公益性及び公開制を有し、かつ代表者を含

み3人以上の役員を置く市民活動団体に対し、その団体の専門性、地域性等の特性を活用することができる業務について、参入の機会を提供するよう努めるものとして登録制度を実施している。この登録制度を適用したのが、藤沢市市民活動推進センター管理運営業務である。受託希望団体を公募し、選考委員会を設置し、公開のプレゼンテーションを実施して決定、市内 NPO 法人に2001年(平成13年)12月1日から委託している。加えて、平成14年度には、介護保険対象外の高齢者に対する「生きがい対応型サービス」、視覚障害者への理解と要約筆記を広めるための「要約筆記講習会」といった事業が、それぞれ市民活動団体に委託されている。

さらに、市民活動推進条例施行前から、多くはないが、市民活動団体に委託されている事業もある。昭和57年度から始まった平和の輪をひろげる実行委員会平和事業委託は、市民による実行委員会組織に一連の平和事業を委託するものである。この事業は市民によって提案され、実行委員会が事業の企画も含めて主導する事業であり、委託という形態をとってはいるが、協働事業の要素が強い事業である。

これらの市民活動団体を対象とした委託事業は、制度上では既存の委託事業であっても、市民活動団体と行政の協議によって事業内容を具体化するなどの配慮はなされているが、他方で、事業を委託する目的が市民活動団体の育成であったり、企業等への委託に比べて委託金額に大きな差が見られたりと、対等な関係が現実的にはまだ難しい状況にあることが伺われる。他方で、各市民センターの管理業務や市民電子会議室の運営支援など、市民活動団体のミッションや専門性を生かした事業展開の可能性を探る余地のある事業も存在している。

補助・助成

補助金は市民活動団体が実施する事業に対して、行政としてもその公益性や必要性を認め、支援を行うという位置付けであり、事業の責任や成果は団体に帰属する。助成金も、同様に支援の性格であるが、一般的には、外郭団体や助成財団など民間が行う資金提供である。

市民活動団体が主導して行うべき事業においては、市民活動団体の自立性を確保する上でも、補助や助成による支援が適している。

現状では、補助金は分野別の施策として支出されており、市の外郭団体の団体運営費、自治会・町内会やその代表者等で構成されるような地縁的な組織の団体活動費、障害者地域作業所や福祉施設の団体運営費や施設運営費などとして支出されてきた。

補助や助成は、市民活動を支援する上では有効であるが、本来的に行政が責任をもつべき事業や、協働を必要とする事業を、補助や助成で行おうとする場合は、行政の責任や役割があいまいになりかねない。既存の補助金支出の状況においても、地域作業所の運営費補助のように公的な責任領域でもある事業もあれば、運営費補助とせず事業の内容によって補助の是非を判断すべきだと思われる案件も見受けられる。

(3) 市民活動団体のマネジメント力

市民活動を事業として展開するためには、市民活動団体自身のマネジメント力が問われる。市民活動団体が社会的な信頼と認知を得ていくためには、事業を行っているかどうかに関わらず、社会的な課題解決につながる目的をもち、その方法を人々に提案し、実践していく力が求められる。さらに、市民活動団体が組織として継続的に事業展開していく上では、事業を通して課題解決や社会貢献を行っていくための企画力や戦略が必要となる。

社会的な注目度、期待度に対して、市民活動自身のマネジメント力は全体としてまだまだ未熟であり、市民活動団体自らがマネジメント力を高めていくことが求められている。

昨今、市民活動団体を対象とした、計画づくり、資金開拓、人材育成、会計実務などの研修が開催される機会も増えてきたが、そうした組織一般に求められる運営や経営力を高めるためのマネジメントとともに、支援者やサービス利用者との関わり方や、地域社会に即した事業の展開など、市民組織としてのマネジメントを各団体が開発していくことも求められている。

2 解決すべき課題

(1) 行政との協働によって進めるべき事業(協働事業)の領域での課題

1) 協働事業に関する市民活動団体と行政の認識の共有化についての基本的理解の浸透

「第2章 市民活動推進の基本理念」で示した、協働の原則は、協働事業においても同様であり、市民活動団体と行政がともに対等の関係で事業を実施し、同等の責任を負うことになる。

市民活動団体と行政の「人・物・金・情報」といった経営資源に格差がある現状では、協働事業を単に双方が何らかの協力をして行う事業であると安易に考えて取り組んだ場合、市民活動が行政事業の補完となったり、市民活動団体が行政に依存する状況を促しかねない。

協働事業を実践実施するにあたっては、市民活動団体と行政の双方が、以下で示す協働事業の本質や基本事項についての論議を重ね理解を深め、わかりやすく成文化し、協働事業に関する理解・認識の共有化を促す図ることが必要である。

協働事業の基本的視点と目的

「第2章 市民活動推進の基本理念」において述べたように、社会の問題と課題の解決と必要なサービス供給の主体たる市民活動と行政の協働は、既存の行政の発想からの事業にとらわれることのない、新しい公共的サービス・価値を生み出していくことを目指すものである。協働事業は、こうした協働の目的を、より具体的に事業レベルで実現することを目指すものであり、それゆえに、協働事業では、事業の実施段階における協働のみでなく、事業の立案から実施後の評価にいたるまでの協働が不可欠となる。市民活動団体と行政の協働事業のプロセスが、政治・行政システムの再編や、行政改革も含めた社会変革へとつながることを視野に置く必要がある。

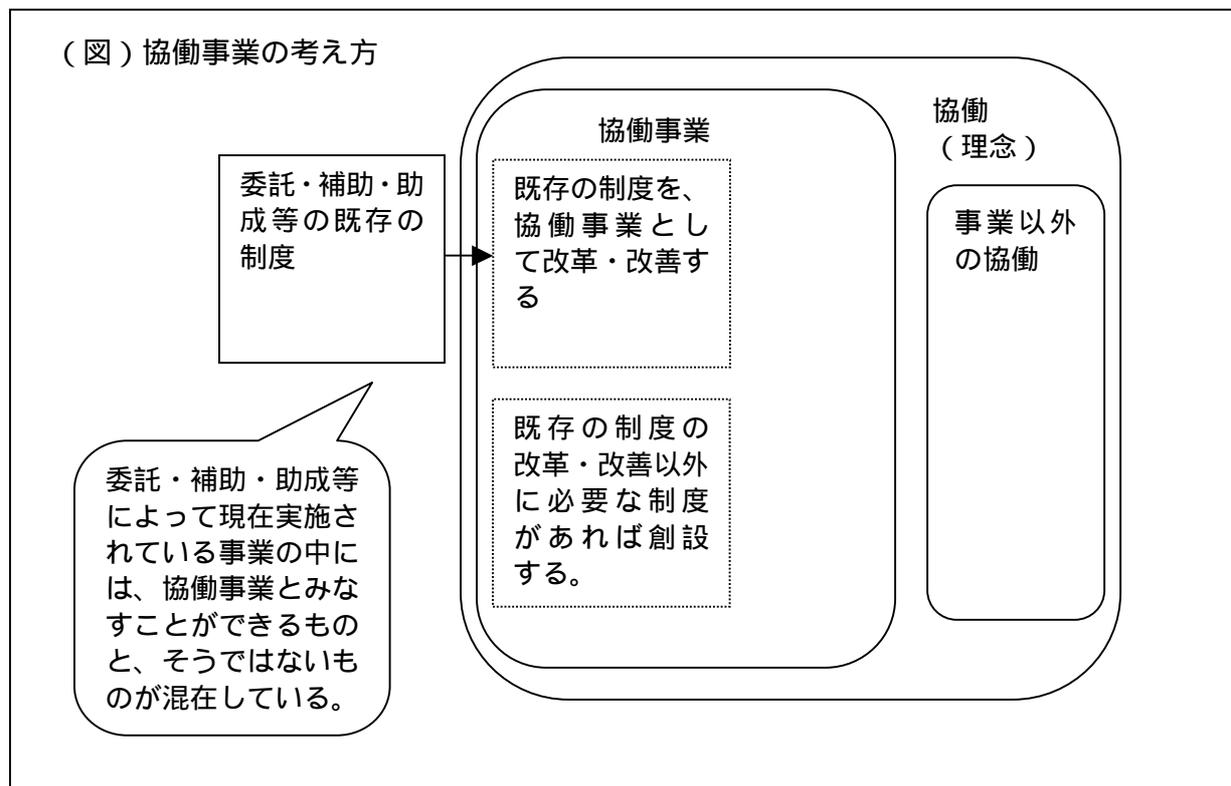
こうした目的のもとで、協働事業で期待される具体的な成果としては、社会的ニーズに基づいた市民活動団体の提案に回答できる行政事業の立案プロセスの創出、公共的サービスにおける市民活動団体の参入とその効果的な展開、市民活動の育成や活性化の促進、行政のシステムや意識の改革などがあげられる。

市民活動団体と行政の協働事業における関係の原則

「第2章 市民活動推進の基本理念」に協働の成立要件として定めた「対等の原則」「相互自立の原則」「役割分担の原則」および「公開の原則」の4原則を、協働事業においても、市民活動団体と行政の双方が確認して尊重することが不可欠である。

具体的には、

- ・協働事業における契約内容が対等となっているか。委託事業や補助・助成事業等、財政的な措置を行政が負う場合においても、それが対等性を阻害することがないように、改善や改革が必要である。また事業の発案権の対等性、事業の具体的手法等の協議における対等性なども担保されているか。
- ・市民活動団体と行政の双方が、責任体制を明確にし、それぞれ意志をもって協働事業に臨んでいるか。
- ・それぞれの協働事業に応じて、双方が「事業」として取り組む具体的な役割分担が示されているか。市民活動が行う事業に対して財政的な支援のみを行政が行ったり(補助・助成事業に多い)や、行政は事業の実施主体として費用を負担するが実際の事業はすべて市民活動団体が担っている(委託事業に多い)ようなケースは協働事業とは考えない。
- ・市民活動団体と行政が協働事業に至った経緯が公正なプロセスを経ており、公開されているか。協働事業のプロセスは情報公開され、市民が参画できる方策が用意されているか。
- ・協働事業を行う市民活動団体の組織に関する情報公開、行政の体制や意志決定のプロセスは公開されているか。



2) 協働事業の具体化に向けての制度設計

委託事業及び補助・助成事業においては、既存事例の分析を踏まえて、既存の市民活動団体と行政の関係のあり方の改善・改革を検討することが必要である。また、協働事業の参考となる事例の分析、協働事業の実験事業の実施等により、協働事業の対象となる事業の範囲、協働事業の推進方策のあるべき姿を見出しつつ、協働事業の具体化に向けての制度設計を行う必要がある。

行政内部においても、こうした制度設計と実施に向けて、各部署が横断的に検討し、庁内調整を図ることが必要となる。

(2) 市民活動が独自で展開する事業領域での課題

市民活動団体が独自に事業を展開することで、行政から独立した公益を創造していくことは、市民が主体となる社会では重要なことであるが、現在の社会は、そうした独自の事業展開を促すような環境整備が充分ではない。企業が事業活動を行うにあたって様々な制度や施策を活用できる（融資制度や、産業育成や雇用促進に対する支援策等）ことに比べても、市民活動の事業展開に対する社会的な支援制度や環境整備の充実が望まれる。

(3) 市民活動団体自らのマネジメント力の向上

協働事業を実施する上でも、また、市民活動が独自で事業を展開する上でも、市民活動団体にマネジメント力が備わっていることが必要である。

協働事業においては、行政と対等な関係を築き、相互に自立し役割分担を行いうる力が市民活動団体に求められる。また、市民活動団体が独自で事業展開できるような環境整備を進めても、市民活動団体にそれらを活用できる力が備わっていなければ、支援制度等も有効には機能しない。

こうした市民活動団体のマネジメント力は、基本的には市民活動団体自身の自助努力によって高めていくものであり、過剰な支援や干渉は自立より依存をもたらすということに留意しつつも、協働事業や、市民活動の事業展開に対する支援制度等の検討においては、市民活動団体の自助努力を側面的に支援し、市民活動団体の育成につながるような視点も必要である。

3 課題解決のための具体策

(1) 協働事業の推進

1) 協働事業の対象となる事業や協働事業の形態の具体的な検討

協働事業の対象となる事業の領域にもとづいて、現在藤沢市が行っている事業（業務）のうち、市民活動団体の専門性や地域性を考慮して協働事業化が望ましいもの、また、市民活動団体が取り組んでいる事業（活動）のうち、行政との協働事業化が必要なものなどを検討し、委託や補助・助成など既存の手法の改革・改善も含めた協働の形態についての検討を進める。こうした検討を進めるために、

a．庁内の各部署を横断する組織において、協働事業の事業領域、形態、および必要な事務手続等を検討するとともに、協働事業に向けての各部署の調整等を行う。

b．市民活動団体と行政（各部署）が、協働事業について相互理解を深められるような議論や検討の場（学習会や検討会など）を多様に実施する。

2) 協働事業の段階的な推進

協働事業の具体化にあたっては、実験事業等、市民及び庁内各部署の参加・協力を得ながら、制度設計と段階的な実施をめざす。

2004 年度：協働事業の具体化のための準備作業および体制整備

市内の委託、補助、助成等の事例分析や、他自治体が協働事業として行っている事業の事例分析を通して、協働すべき事業内容や、協働事業を推進する手段・手法を具体的に検討し、協働事業を推進する制度を具体的に検討する。検討結果は、「協働事業推進マニュアル案」としてまとめる。

協働事業の基本的な理解や認識を共有化するために、市民活動団体と行政がともに論議できる場を設定する。

上記を踏まえて、協働事業推進のための実験事業（市民活動団体からの提案制度や基金の創設など）の準備を行う。

協働事業を円滑に推進するために、庁内では横断的組織によって協働事業の範囲や形態、必要な事務手続等を検討し、協働事業に関する庁内での理解の浸透や、事業実施にあたっての庁内調整を図る。

2005 年度：協働事業を推進する制度の実験的稼働

協働事業のための基金の創設（「第3章 財政的課題・問題点を解決するために」参照）

市民活動団体からの協働事業提案制度の創設

上記基金を活用し、市民活動団体と行政が事業の企画立案段階から協働するための事業提案制度を創設する。市民活動団体が行政の立案過程にある施策等を充分把握し、実効的な事業提案が可能となるように、行政は情報提供を工夫する。

市民活動団体と行政の双方が対等な関係のもとで協働事業を実施できるような契約のあり方について検討し、既存の契約形態の変更や新たな契約形態の創設をはかる。

2005 年度の実験や検討結果を「協働事業推進マニュアル案」に反映させ、「マニュアル」を策定する。

2006 年度以降：協働事業の本格的推進と既存の制度への波及

2005 年度に実験的稼働させた制度の本格稼働

現行の委託契約制度の改善

現行の行政事業への民間団体の参入機会の見直しと既得権益の排除

行政の情報提供、情報公開制度の拡充

(2) 市民活動が独自で展開する事業領域における支援及び環境整備

1) 財政的支援

「第3章 財政的な課題・問題点を解決するために」で示したような、補助・助成、自主財源確保のための側面支援、地方税の減免などの財政的支援を、収益事業も含めて事業を行っている市民活動団体に対しても積極的に実施し、事業を行う市民活動団体が財政的な自立を図ることを促す。

2) 既存の民間事業支援策の対象拡大

市民活動団体の事業が発展することにより、地域経済の活性化や新たな産業の創出、雇用や新たな職域の拡大などが図られる可能性を重視し、民間企業等を対象に実施している産業育成や雇用促進などの支援対象を、市民活動団体にも拡大する。また、市民活動団体がこうした支援制度等を活用しやすいように、制度の改善を図ったり、市民活動団体の特性に即した新たな支援制度などを検討する。

3) 融資等の信用保証支援

市民活動団体が、事業主体として民間の融資等の事業展開に必要な制度を積極的に活用できるように、信用保証などの支援を行う。

(3) 市民活動団体のマネジメント力への支援

協働事業の設計においては、協働事業のプロセスが市民活動団体のマネジメント力を高めるプロセスともなるように留意する。また、独自で展開する事業領域における支援においても、市民活動が自らのマネジメント力を向上させることが自立につながるという視点に立ち、その自助努力を評価できるしくみを備えることが必要である。

さらに、行政から独立した存在である市民活動団体のマネジメント支援は、本来行政が行うものではなく、民間に委ねることが望ましいことを考えると、市民活動を支援するNPOの役割に期待するところが大きい領域である。公設市民活動団体運営である市民活動推進センター機能を、NPOのマネジメント支援という視点から評価し、市民活動推進センターがその役割を果たしていくための方策を検討することが必要である。

おわりに ~ 市民活動推進を効果的・相乗的に進めるために

第2章でまとめた「市民活動推進の基本理念」にしたがって、第3章でその課題と具体策の詳細を提案したが、「活動する場の確保」「情報の収集及び情報の提供」「財政的な課題・問題点」「市民活動を事業として行うための課題・問題点」といった、それぞれの課題に対する具体策には、共有化できる方策や連動して行った方が効果的な方策がある。

それぞれの課題に対する具体策は、それぞれ単独で進めるよりも、課題全体を視野に入れた戦略的な展開を行うことが必要である。施策間の連動によって、相乗効果が高まり、費用対効果の増大にもつながるものである。

本答申の最後に、それぞれの課題解決のための具体策を連動させる具体例を提示し、市民活動推進が効果的・相乗的に進められることを期待する。

1. 基礎的な情報の収集・発信の場としての、活動する場の有効活用

一般的な既存の公共施設と市民活動推進センターとの違いは、空間的な「活動する場」としての機能が重視されているか、それに加えて「場」における情報収集や発信などの機能が重視されているかという点であろう。

「活動する場の確保」についての具体策は、一義的には市民活動しやすい空間的な環境を整備することであるが、単に空間的な「場」の確保のみを視野に入れるのではなく、その「場」が、少なくとも基礎的な情報の収集や発信の機能を持ち合わせることができるよう、「場」の空間の一部を市民活動の情報発信の場として活用したり、情報の収集や発信に配慮できるような運営体制や人材確保を行ったりする工夫も必要であろう。

2. 協働事業の展開プロセスでの高次元情報の創出

情報の中でも、「高次元の情報」は、市民活動団体の経験そのものであったり、市民活動団体と行

政や企業のコミュニケーションの中で生み出されたりするものであり、ルーティンワーク（決まり切った仕事）としての情報収集や発信は不可能である。

こうした「高次元の情報」はむしろ情報施策としてのみ扱うより、例えば、協働事業を推進する制度を実施する過程において、市民活動団体と行政の試行錯誤の経験や、相互のコミュニケーションの中から生み出され、波及することを期待した方が現実的である。そのためには、協働事業に関わるしくみを設計する段階で、市民活動団体と行政の相互のコミュニケーションが十分に図れるプロセスや、協働で事業を行いながら常にお互いに評価や検証ができるような場を用意しておくこと、そして、そうしたプロセスや場を、他の市民活動団体や一般市民に公開・公表できるようにしておくことが必要である。

3. 市民活動の財源開拓に向けた「場」「情報」「協働事業」の活用

(1) 「場」や「情報」の活用による会費や自主事業収入の確保

市民活動の収入源としては、第3章「財政的な課題・問題点を解決するために」で、会費・寄付金、自主事業収入、事業受託収入、補助金・助成金に分けたが、こうした収入源の中で、会費・寄付金や自主事業収入など民間からの収入源を開拓していくためには、「活動の場」や「情報」の活用が重要である。

例えば、第3章「活動する場の確保について」では、課題解決のための具体策の1つとして、「公益的な活動・事業における収益事業への利用制限の見直し」をあげたが、非営利かつ公益的な団体が、適切な対価等を得ることで収益性を確保することは、財政的な安定と事業の発展につながるものであり、公共施設も含めた地域の様々な「場」が、市民活動団体の活動の場となるとともに、財政面でも寄与できる場となることが重要である。

また、市民活動団体会費・寄付金で支える層は、その団体の関係者やその周辺の人たちであることが多く、広く一般市民や企業が会費・寄付金で公益的な活動を支える文化はまだ未成熟である。それゆえに、市民活動団体は、自らの活動に対する情報を一般市民や企業に伝え、また、それぞれの活動内容に関心をもつ企業等に対する情報を捉えることによって、財政的な支援や事業協力が可能な相手の開拓にもつなげることが必要である。第3章「情報の収集及び提供について」で述べたような市民活動団体による情報の活用は、市民活動を社会に浸透させると同時に、団体の収入源の開拓でもあるのである。

(2) 協働事業における税負担

第3章「市民活動を事業として行うための課題・問題点を解決するために」で述べた「行政との協働によって進めるべき事業」(協働事業)においては、それぞれの事業における市民活動団体と行政の対等性の確保や役割分担の明確化とともに、協働すべき事業におけるコストの税負担をしっかりと検討することが重要である。

特に、本来行政が責任を持って行うべき事業(施策)に市民活動団体が参入して事業展開する場合、行政が直接行ったり、企業への委託によって行った場合と比較して、安易にコスト削減になると考えるべきではなく、必要なコストに対する正当な税負担を行うことが、市民活動団体の財源ともなり、社会に不可欠なサービスが安定的に供給されることにもなるのである。

さらに、市民活動団体が行う活動や事業との協働事業や、市民活動団体に対する補助・委託など、税負担が拡大することを想定すると、一方で、既存の補助事業や委託事業について全庁的な検証や見直しを行い、その適正化を図ることも必要となる。

4. 具体策の展開における共通の留意点

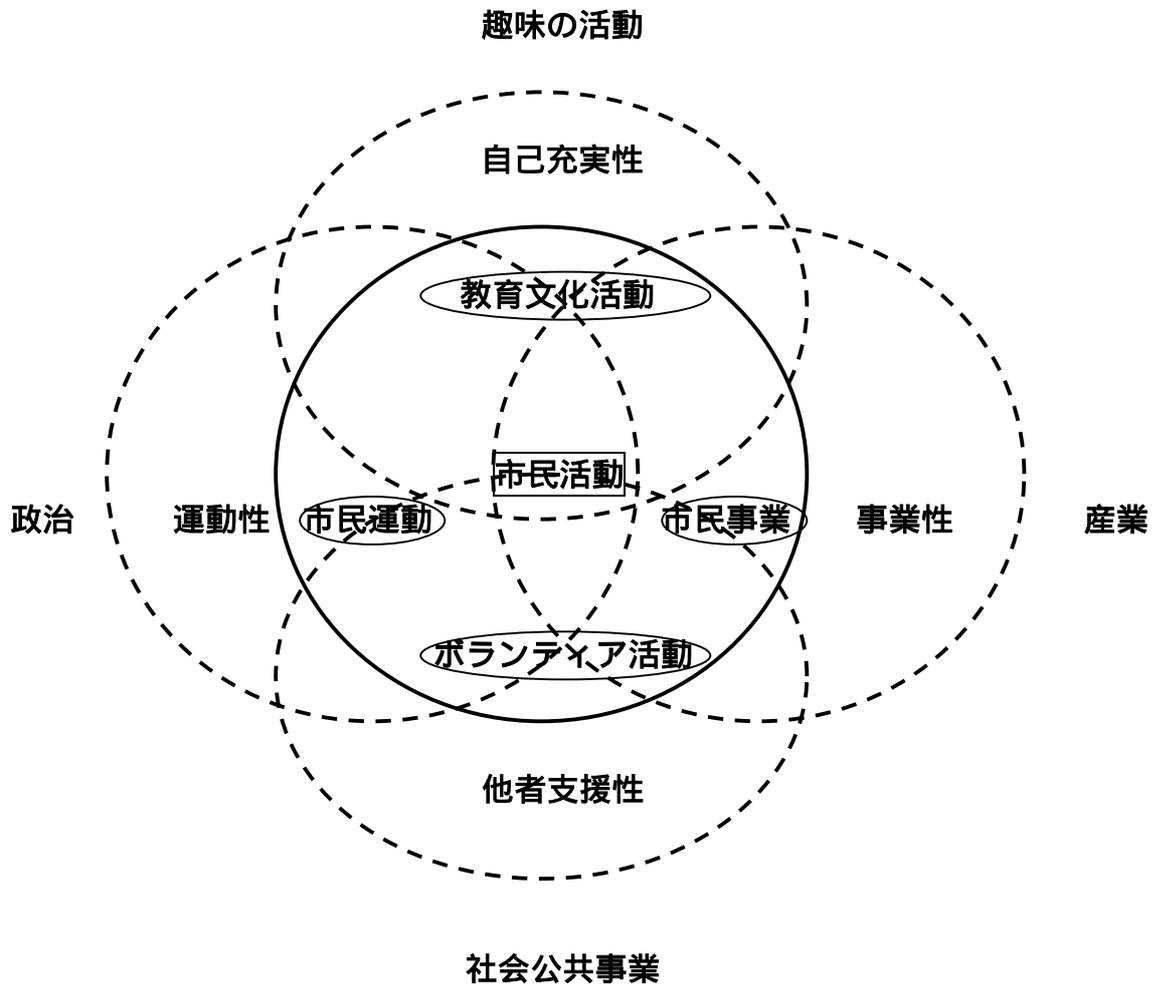
以上、例示したような課題解決のための具体策を相互に連動されると同時に、いずれの具体策を進める上でも必要となるのが、市民活動団体のマネジメント力や政策提案力の向上と、行政の組織や業務の改革と職員の意識改革であろう。こうした相互の自己改革なしに、市民活動の推進や協働は実現しえない。

市民活動団体のマネジメント力や政策提案力の向上については、行政が直接的にその支援を行うべきではなく、市民活動支援組織など民間が中核とならないと、真に市民(民)の力の向上とはならない。市民活動推進センターの公設市民運営が、こうした市民の力の向上につながっているかどうか、あらためて検証が必要である。

他方で、行政の組織や業務の改革、職員の意識改革は、行政が、市民活動を支援する以上に、自らの問題として力をいれていくべき課題である。政策立案過程の情報の積極的な公開、いわゆる縦割りの組織構造、予算や事業の単年度制、専門性を蓄積できない異動システム、職員の市民活動や地域課題に対する理解の促進など、行政そのものの改革がなされることは、市民活動団体が活動や事業を展開しやすくなり、また、行政とも協働しやすい環境整備になるのである。

図 1

市民活動の概念図 - その多様性



この図は、市民活動の多様性を4つの性質として整理したもので、どの性質が強いかによって多様な性質の市民活動が存在することを示しています。

どの性質も大切なもので、市民活動の推進にあたっては、いずれの性質も排除しないことが重要です。しかし、それぞれの性質が特化すれば、それは市民活動の枠からはみ出て、他の活動になります。この特化の程度をどう判断するかが、現実には大変難しい課題になります。

運動性 = 他者に働きかけて社会を変えていこうとする性質

市民運動 特化すると政党等の政治活動に

事業性 = 財やサービスを提供して対価を得ようとする性質

市民事業 特化すると企業等の産業活動に

自己充実性 = 自分自身の生活を豊かにしようとする性質

教育文化活動 特化すると個人やサークルの趣味の活動に

他者支援性 = 自己を犠牲にしても他者の生活を豊かにしようとする性質

ボランティア活動 特化すると行政の担うべき社会公共事業に

図2

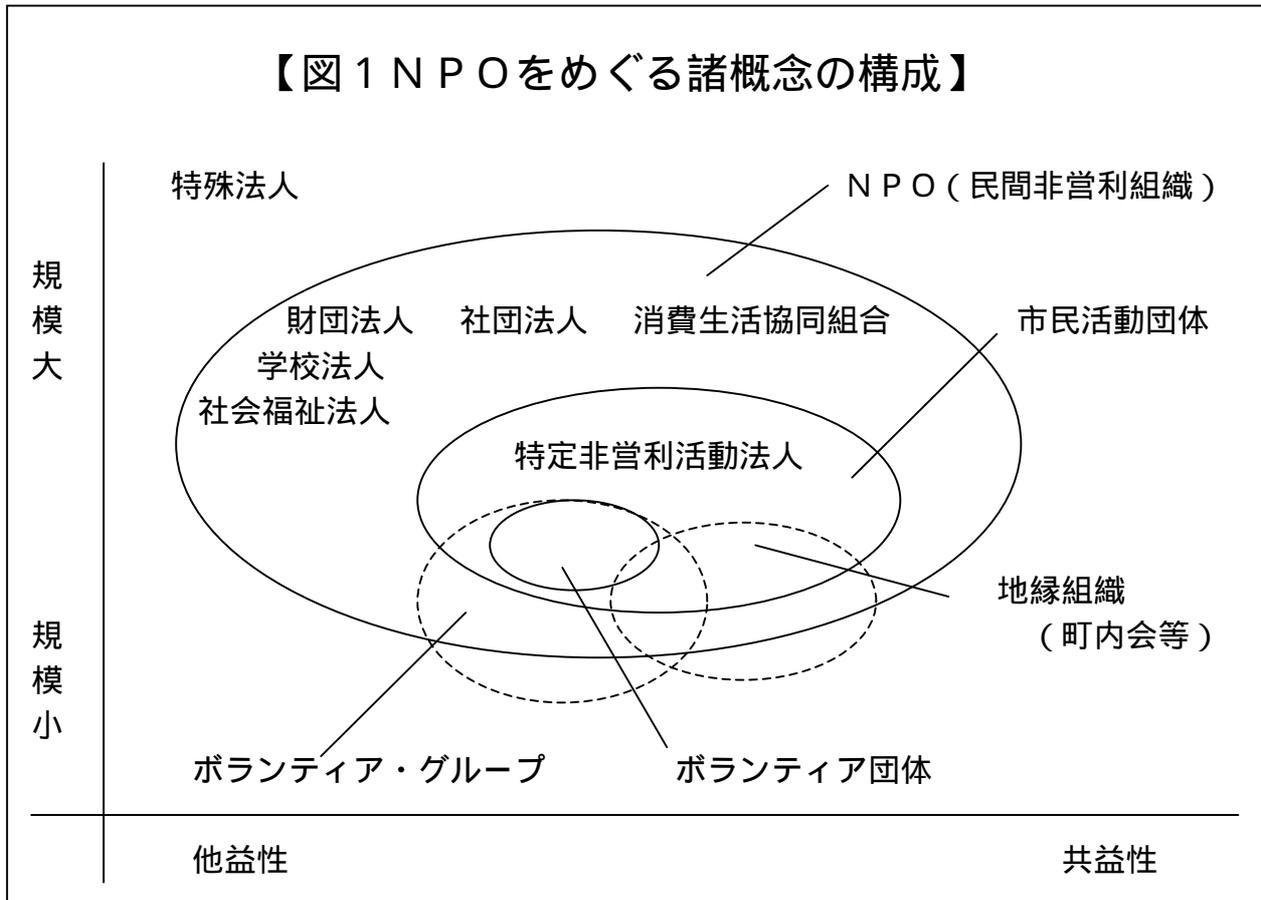


図1... 『NPO基礎講座 市民社会の創造のために』
(山岡義典編著 1997ぎょうせい刊より)

図 3

・ 条例から見た概念図

藤沢市の市民活動推進方策における概念図

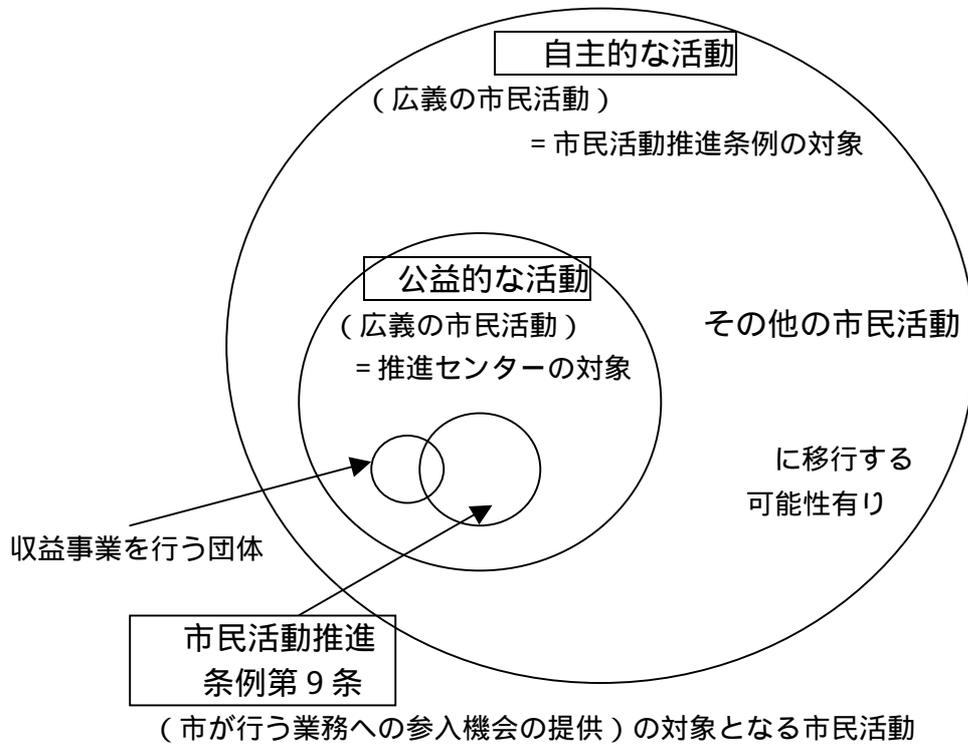


図 4

行政と市民活動団体の活動領域

