

第1章 理念編

市民活動や協働を理解しよう

《目次》

第1章	市民活動や協働を理解しよう	1-1
1.	市民活動、NPOとは	1-2
2.	市民活動の理念	1-4
3.	ボランティアとNPOの違い	1-6
4.	営利企業とNPOの違い	1-8
5.	協働とは	1-10
6.	なぜ協働が必要か	1-12
7.	これからの協働	1-14

1 市民活動、NPOとは

市民活動とは？

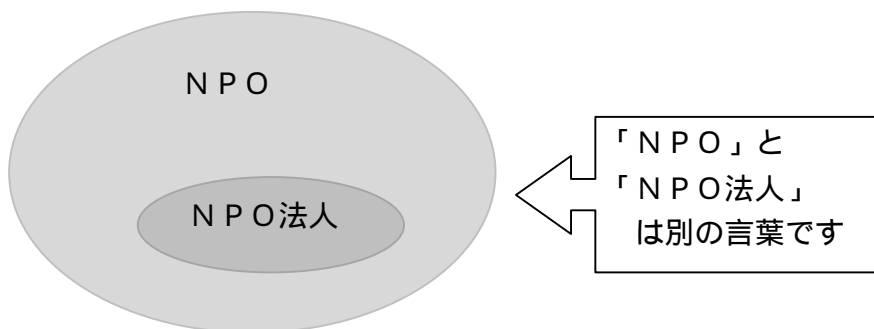
市民活動は、私たち市民が、福祉や環境、子育て、文化、まちづくり、国際交流などさまざまな地域の問題の解決に、営利を目的としないで自分の意思で取り組む活動のことをいいます。

その参加のかたちにはボランティア やNPO などがあります。

NPOとは？

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、このテキストでは、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。



「ボランティア」
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）で活動を行う個人のことをいいます。

「NPO」
Non-Profit Organization（民間非営利組織）の略で、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。

「特定非営利活動促進法」
平成10年に、非営利活動を担う市民団体が継続的・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。

市民活動、NPOが注目されるようになったきっかけ

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・ボランティア元年と呼ばれています）を境に、特に注目度が高まっています。この時には、発災後3ヶ月で延べ117万人のボランティアが参加し、復興に大きな役割を果たしました。

その後、平成9年のロシアのタンカー「ナホトカ号」重油流出事故の重油除去では30万人、平成16年の中越地震では発災から1か月半で7万人ものボランティアが集まりました。中越地震の震源地になった新潟県川口町には、一日で最高800人、延べ28,000人のボランティアが集まりましたが、人口が5,000人程度のまちにとって、800人というボランティアの力はとても大きかったでしょう。

このようなとき、ボランティアは個人個人で集まって、行政や社会福祉協議会が中心となって受け入れて、お手伝いをしました。しかし、福祉にしても、教育にしても、まちづくりにしても、震災のような緊急の場合というのは少なく、むしろ、日常的・継続的に活動されている場合が多いです。また、個々のボランティアがいても、受け入れる組織がないと、せっかくのボランティアの力を充分にいかすことができません。

そこで、ボランティアが集まって、組織的な活動をするようになるのですが、財産の所有や、契約など、任意団体だと色々支障がでてきました。

そのような流れの中で、平成10年、特定非営利活動促進法が制定され、その法律に基づいて、団体として財産の所有や契約ができる法人格を持ったNPO法人がたくさんできたのです。

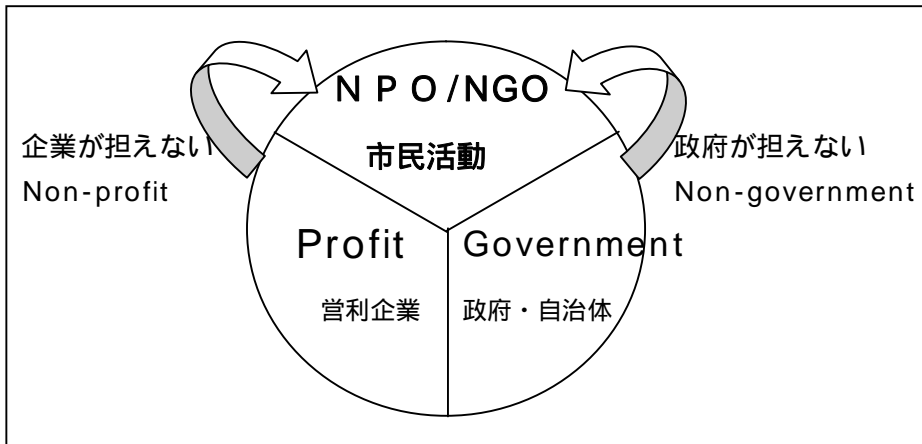


市民活動の位置づけ

少し前まで、社会を支えている担い手は、大きく分けて市場しじょうともいえる
営利企業の活動と、政府や自治体などの活動でした。

ところが、市民ニーズの多様化や社会の複雑化の結果、営利企業や政
府・自治体が担えない領域 が出てきました。この領域の担い手として、市
民活動が位置付けられています。

平たく言いかえれば、市民活動は行政の下請けでもないし、市場の中で
企業と競争して生き残りを図るものでもない、ということです。



「営利企業や政府・自治体が担えない領域」
例えば、必要とする人がサービスを買うお金がないために、市場として成り立たないような領域で、かつ、個人の問題として行政が関係することが難しいような領域のことです。

「NGO」
国外の活動では、民間の活動であることを全面に出すために「非政府」という意味でNGOをよく使います。国内の活動では政府かどうかの説明はあまりいらず、営利活動ではないという意味で「非営利」を使います。要は同じものを違う角度で見分けているだけです。

市民活動のあるべき姿

静岡市市民活動促進に関する条例 では、市民活動のあるべき姿を表す「基本理念」として、次の4つを掲げています。

(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

市民活動は、「公平性・一貫性などを原則とする行政の活動」と「市場原理を原則とする営利目的の活動」では解決できない社会的な課題の解決に取り組むものとします。

(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、対話を通じて相手を理解し、価値観を尊重し合い、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すものとします。

(3) 見過ごされやすい社会的課題の解決に貢献する

市民活動は、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、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を果たすものとします。

(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、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意義を認めるものとします。

「静岡市市民活動の促進に関する条例」
市民活動の基本理念及びその促進に関する基本原則を定め、市民活動に係る市民及び市の責務を明らかにするとともに、市民活動を総合的かつ計画的に促進するための基本的事項を定めることにより、市民が相互の交流と理解を通じて、自らの意思により主体的に活動し、社会的課題の解決に貢献することができる社会の実現を図り、もって市民自治によるまちづくりに寄与することを目的としています。

ボランティアの四原則

「NPOってボランティアで(=タダで)いろんなことをしてくれるんですよ？」

ちまたでよく聞くセリフです。そこで、「有料あるいは有償でサービスする場合があります」と、説明をすると、「なんだ、違うんだ」くらいの反応ならまだしも、「インチキじゃん!」と言う人もいます。

これはおそらく、ボランティアの『無報酬性』と、NPOの『非営利性』が区別できないからではないでしょうか。

そこで、理解に役立つものが『ボランティアの四原則』です。

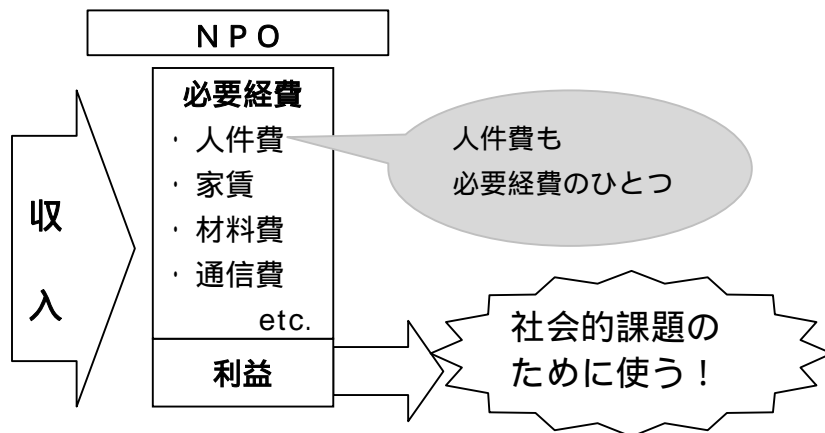
【ボランティアの四原則】

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

ボランティアとNPO

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。異なる点は、「無報酬性」です。

ボランティアに「無報酬性」がある一方、NPOには「非営利性」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)のために利益を使う、ということです。



「無報酬」

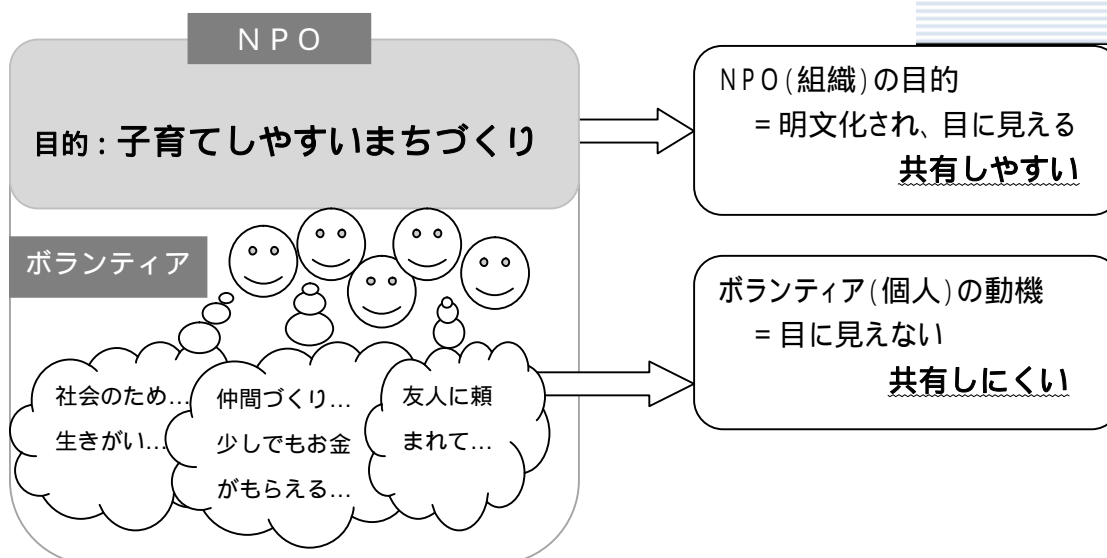
提供した労力や時間、お金に対する見返りを得ないということ。

NPO = 活動のためのしくみ

ボランティアは、お金の見返りは求めないとしても、自分が何かを得たいという内面的な動機は必ずあると思います。そうしたことの理解を踏まえて、ボランティア独自のミッションや使命感を、誰もがスムーズに共有することを期待するのは、難しいかもしれません。

様々な立場の人々が力を合わせて社会的課題の解決に臨もうとするとき、目的やお金の使い方などが明文化され、情報を共有することができるNPOのような仕組みが必要とされるのではないのでしょうか。

「内面的な動機」
例えば、自己実現や他者のために何かしたいという欲求の充足、あるいは友達づくり、誰かから頼まれたから...など。



一人一人は気持ちで動く

個人の動機は何にせよ、その一人一人をいかすしくみがNPO

営利企業のお金の流れ

営利企業は売り上げが入ると、そこからまず必要経費を支払います。その上で残ったものが利益ですが、これは株主等の関係者に分配されます。

株主等はその営利企業のために出資をしますが、それは、利益が上がった後に配当金としてお金で返ってくるからです。

NPOのお金の流れ

NPOも安定的、継続的にサービスを提供し、組織を運営する必要があるため、営利企業と同様に収入を得ます。

寄附金、会費、事業費などの収入から、必要経費を支払います。必要経費の項目も、営利企業とほぼ同じです。

しかし、NPOでは、残った利益を関係者で分配したりはしません。

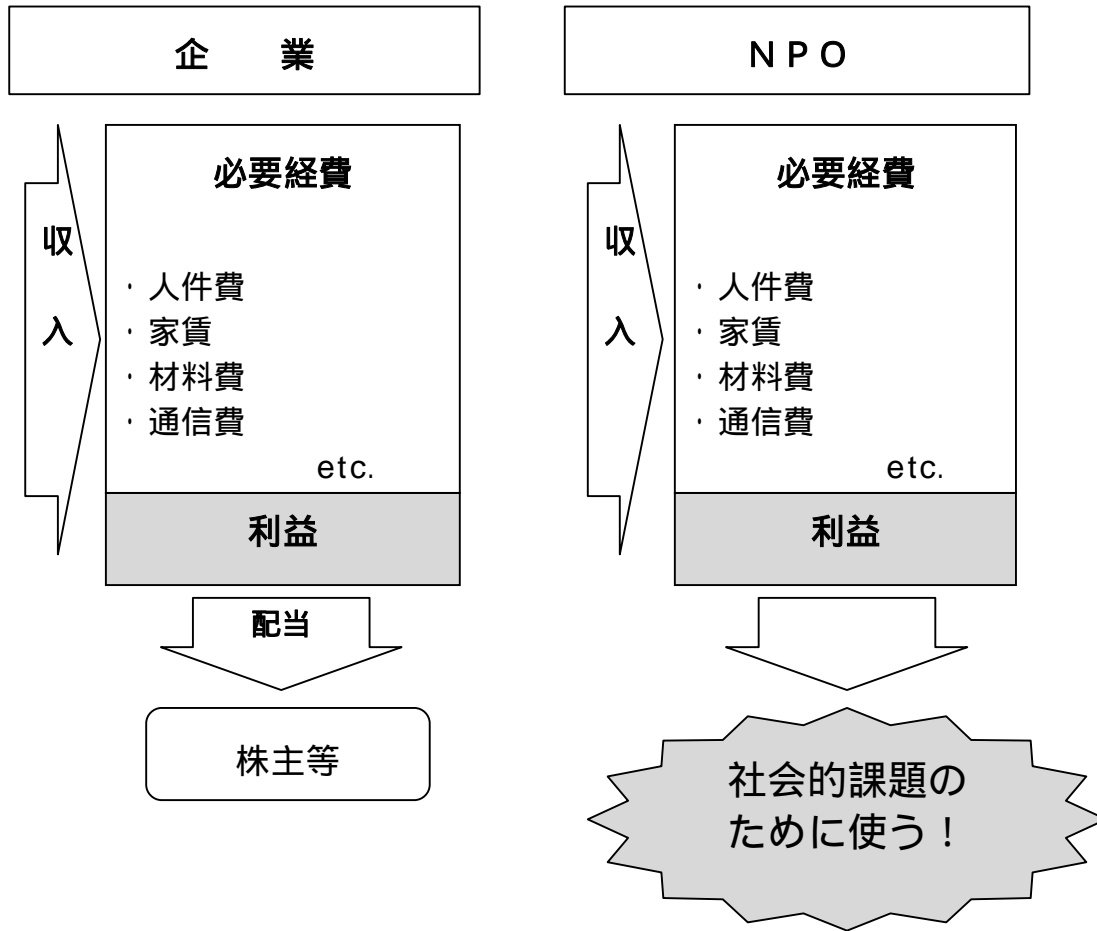
NPOの利益は何に使われる？

NPOにも、寄附してくれた人や協力者など株主にあたる人もいます。しかしそれは、貢献をお金で返してもらうために協力したのではありません。そのNPOが掲げる社会的な使命に賛同して協力してくれたのです。

そのためNPOは、利益を関係者で分配したりせず、第三者にもわかるように明文化された団体の目的のために使います。そのことを‘非営利’と呼びます。



営利企業とNPOの違い

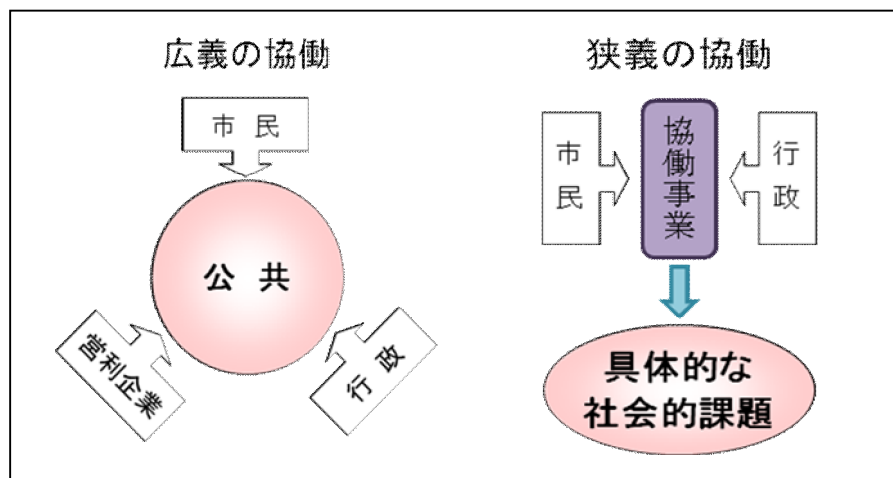


「協働」のふたつの意味合い

「協働」には広義か狭義かでふたつの意味合いがあります。

広義でいう「協働」は、地域の限られた資源(人、物、金、情報など)を使い最も効果的・効率的に公共的サービス(=社会全体の利益のための活動)を社会に提供しようとするとき、「誰がやればうまくいくか」という考えに立って、市民と企業、行政が、適切な役割を果たして公共を支えることです。

狭義でいう「協働」は、市民と行政が、具体的な社会的課題を協力して解決することです。



マニュアルで取り上げる「協働」

協働のパートナーの中でも、NPOは単に行政に代わって公共的サービスを行う主体としてではなく、市民の参画や自己決定・合意形成を伴いつつ公共を担う主体として期待されています。

このマニュアルでは、狭義の協働(協働事業)の中でもNPOと行政で行われるものを対象とし、NPOと行政が具体的な事業を協働して行う際に、必要なルールや手順、ノウハウを示します。(詳細は第2章以降)

「適切な役割」
行政には、サービスの提供者として市民活動や企業などの役割を重視し、従来のようにサービスの提供者という立場だけでなく、社会全体として適切な役割分担をコーディネートする役割が求められます。

最広義のNPOと当マニュアルにおける協働のパートナー

	← 狭義 →		← 最広義のNPO →		
	当マニュアルの対象				
法人	NPO法人	宗教法人 学校法人 医療法人 社団法人 財団法人	社会福祉法人	認可地縁団体	中間法人など 労働組合 協同組合
任意団体	ボランティア ティア団体			町内会 自治会	同好会など 労働団体 経済団体

「認可地縁団体」
自治会、町内会などの地縁団体が一定の手続きを経て法人格を取得した団体。

ただし、協働のパートナーを公募する際には、上記に規定する協働のパートナー以外の主体も対象になる場合があります。

コラム

市民参加と協働の位置づけ

市民が社会の運営に参加し、課題の解決や理想の実現に取り組むことは、民主主義の本来のあり方だと言えるでしょう。その場合、個人か、組織か、また、参加の程度が単発的・限定的か、継続的かを問いません。

しかし協働は、さらに進んで、課題の解決や理想の実現のために、事業や活動を通じて継続的に参画することが求められます。このため、「個人として単発的」にではなく「組織として継続的」に行われることが要件となります。

市民参加は、市民が参加する権利を保障するという意義が強いため、市民の主体性を尊重して行われることが重要です。公民館などの「運営」について、市民（地域住民）の参加を呼び掛ける場合には、意見を述べる機会や運営に参加する機会を、可能な限り地域住民に対して提供する必要があります。

一方で、例えば、その施設の「補修工事の施工」のように、高い専門性が求められる場合には、責任や技能、コストなどの観点から実施者が選択されることとなります。

こうしたことから協働は、その両者を兼ね備えた「専門性が求められる市民参加」と定義することができ、NPOは自ら専門性を育みながら、市民参加の機会を広げる役割を担うこととなります。

参考：『協働のための企業・自治体の視点からのNPO評価調査報告書』（(財)地球産業文化研究所、2004）を元に作成。



なぜ協働するのか

近年、市民が主体的・積極的にまちづくりに参加・参画していくことが求められ、市民自身も、そうした方向を目指そうとしています。

そして、公共的サービスの提供は、行政だけが担うのではなく、NPOと協働して行った方が、より効果的・効率的に成果を上げることができる場合が多いのです。

行政の原則

行政には、全体の奉仕者としての公共性と公平性、継続性という大前提が求められています。

そのため、社会環境の変化への迅速で柔軟な対応や、多様化・複雑化したニーズへのきめ細かい対応は不得意です。また、財政悪化等からサービスの見直しや、コスト意識の高揚などが求められています。

NPOとの協働によってできること

公共的サービスを行政だけでやろうとすると、どうしても、「やるか、やらないか」という選択しかなくなってしまいます。

しかし、「NPOと協働をする」という選択肢があれば、NPOの特長であるきめ細やかさや先駆性、柔軟性をいかした、社会のニーズに合った公共的サービスを行うことができるのです。

社会のニーズへの対応に関する市民活動の優位性

行政の原則	行政の行動		社会ニーズ	解決策としての市民活動の特長
公平性	一律平等	✂	多様化・複雑化	きめ細かさ ・地域密着
公益性	公的な課題解決はすべて行政が担うべき	✂	自ら担う 自治意識の高揚	市民参加性
一般性	分野を問わない職員異動 / ゼネラリストの育成	✂	個別化・専門化	専門性
継続性 ・ 一貫性	計画どおり（一度決まったことは変えない、変えられない）	✂	変化の激しい 社会への対応	先駆性
公正性	慎重な意思決定 / 予算単年度主義	✂		柔軟性
コスト縮減	予算一律カット	✂	新しい ニーズの発現	税以外の 資源調達

公共的サービスは行政が提供すべきである



誰がやればうまくいくか

公共的サービス = 全て行政がやるべき？

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生じる課題の中で、本来の行政の仕組みや方法では対応しにくくなっており、また、それを支えるための財源の確保も難しくなっています。

しかし、「公共的サービスは全て行政が提供すべきである」という見方を変えて、「誰がやればうまくいくか」という考えに立てば、様々な可能性が広がります。

「新しい公共」

これからは、多様なニーズに対して、市民と営利企業、行政が協働し、すべての主体がその役割に応じた社会貢献を果たす「新しい公共」という概念を共有することが必要です。

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。

