

# 寢屋川市市民活動支援指針

平成 14 年 3 月

寢 屋 川 市

## はじめに

今日のわが国の社会や経済の情勢はめまぐるしく変化しています。少子・高齢化の到来、情報化や国際化の進展、環境問題の深刻化、深刻な経済状況、国及び地方自治体の厳しい財政状況など、社会のあり方や方向に影響を及ぼす基本的な条件が変化してきています。

また、こうした状況のもと、市民の価値観は多様化し、あわせて市民生活を営むうえでのニーズも極めて多様化しており、政府や行政、市場や企業に次ぐあらたなセクターとして、市民が担うセクター（NPO、市民活動、社会貢献活動などと表現されている非営利で公益的な市民活動団体により担われているセクター）が、わが国においても注目されるようになってきました。

そして、こうしたことの他に今日の社会状況を示す重要なメルクマール（指標、特徴）は分権化です。すなわち、地方分権改革によって、自治体行政が国の地方行政機関ではなくなり、自治事務は当然のこととして、法定受託事務でも自治体の事務として位置づけられました。

このことは自治体に固有の歴史や自然条件、地域社会、経済、文化などの地域的な状況・個性をふまえて、自治体の責任において独自の政策をつくり、まちづくりをすすめていくことが可能になったことを意味します。

本市では、昨年6月に「市民と行政とのよりよいパートナーシップの構築を求めて、市民活動団体に対する支援策のあり方を検討する」ことを目的として、学識経験者、各種団体並びに、市民公募委員等で構成した「寝屋川市市民協働検討会議」を設置し、そこでの検討の結果として同年12月10日『寝屋川市市民活動支援に関する提言』を受けました。

本指針は、市民と行政との協働（パートナーシップ）によるまちづくりを推進していくことを基本理念として、本市における市民活動支援の考え方や今後の施策の方向を示すものです。

# 目 次

## はじめに

. 支援対象となる市民活動団体についての概念 .....	1
. 行政による市民活動支援が求められてきた背景 .....	3
. 本市における市民活動支援の取り組みの現状 .....	5
. 市民と行政との協働によるまちづくり .....	6
1. 協働とは	
2. 協働による効果	
3. 市民と行政との協働によるまちづくり	
. 行政による市民活動支援の理念・原則 .....	8
. 市民活動支援策 .....	10
1. 具体的な支援策	
(1) 市民活動センター(仮称)の設置	
(2) 情報収集及び提供	
(3) 啓発及び人材の育成と確保	
(4) 市民活動団体の活動資金等の支援	
(5) 公共施設における収益を伴う活動の使用許可の検討	
(6) 公共施設の利用登録や利用手続き等の簡素化の検討	
(7) 新設しようとする団体の公共施設利用の促進	
(8) 市民参画の機会の拡大	
(9) 庁内推進体制の強化及び職員研修の徹底	
(10) その他	
2. 「市民活動協働推進委員会」(仮称)の設置	

## ・支援対象となる市民活動団体についての概念

この指針でいう市民活動、あるいは市民活動団体は、「市民の自発的な参加と支援によって行われる活動で、社会的課題の解決に向けて自主的に行われる組織的・継続的活動」のことであるとします。この場合の「社会的な課題の解決に向けて」という性格は、市民公益活動という場合の「公益性」、あるいは社会貢献活動という場合の「社会貢献」という用語に置き換えることが可能なものです。

したがって、この指針では市民活動(団体)という用語は、市民公益活動(団体)や社会貢献活動(団体)、あるいは民間非営利活動団体 = N P O と同義語として用いることにします。イメージ的には「市民活動等に関する団体・活動の関係図」(次ページ参照)でいう、「最狭義のN P O」から「狭義のN P O」の活動、団体を中心に柔軟に判断していく必要があると考えられます。ただし、次のような団体は、対象から除外します。

宗教上の教義を広め、布教を主たる目的とする活動

政治上の主義・主張を推進、もしくは反対することを主たる目的とする活動

特定の公職の候補者や公職にある者、あるいは政党の推薦もしくは反対することを主たる目的とする活動

その他

- ・公益法人等(社団、財団、社福、学校、宗教、医療、厚生保護、職業訓練) その他(商工会、有限会社、株式会社、協同組合)
- ・地域性の強い団体(P T A、老人クラブ、子ども会等)
- ・公益性の高い団体(同窓会、趣味グループ等)
- ・イベントや単発的な取り組みのため一回限りの活動を行う団体

なお、具体的な支援策の対象となれば、上記の「その他」に含まれる団体や活動であっても、公益性や社会貢献の観点などから、「市民と行政との協働(パートナーシップ)によるまちづくりを推進していく」という理念に照らしてみても、総合的に判断していくことにします。

また、対象を規定するうえで、争点となりやすい概念については、以下のようにつまえていくことにします。

---

(1)「継続的」とは

イベントや単発的なキャンペーン等のための、1回限りの単発的な活動を行っただけの

実行委員会等の団体は含めません。ただし、社会貢献活動が年1度であっても毎年継続的になされている場合は、「継続的活動」と考えます。

(2) 「自主性」「自発的」とは

団体運営、団体活動が市民の自主性・自発性によって行われることを指します。したがって、行政からの委嘱によって活動している場合（消防団、水防団、民生委員協議会等）については、対象外とします。

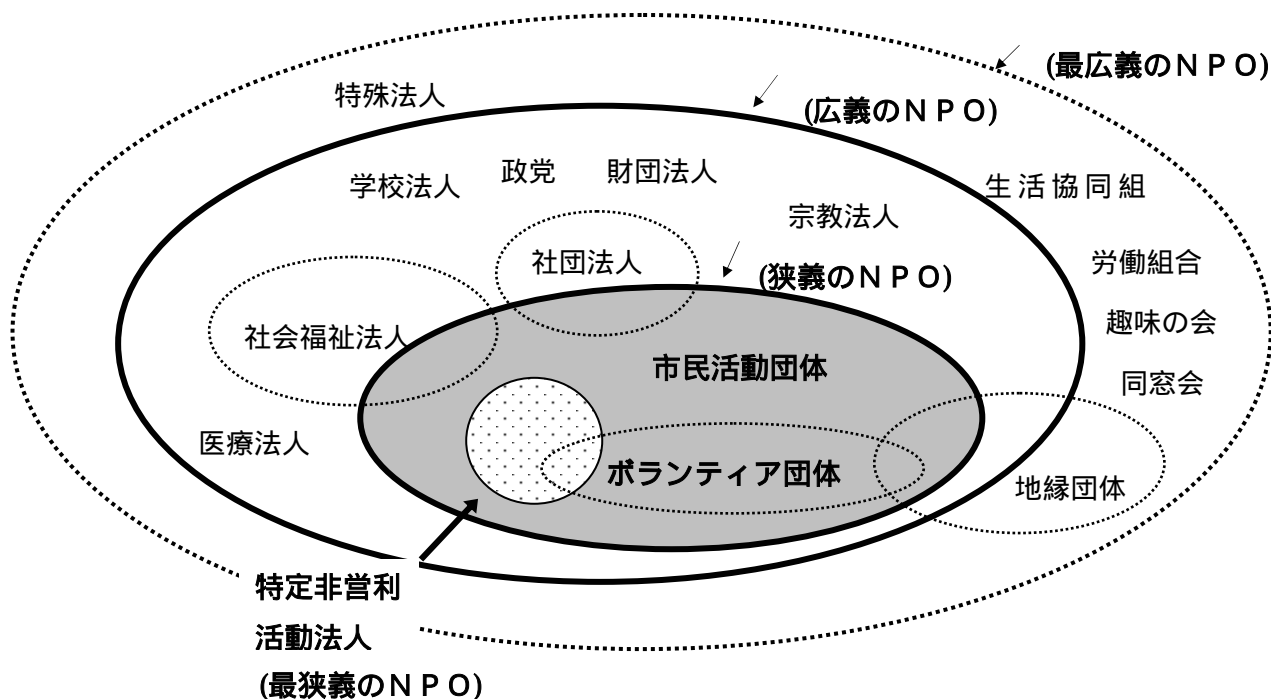
(3) 「公益」とは

公益とは、活動の利益がもっぱら特定の個人や法人その他団体のためでなく、不特定かつ多数の者の利益に資するための活動を指します。

(4) 「営利を目的としない」とは

「営利を目的としない」とは、会員に利益を分配しないことで、その団体が公益・社会貢献活動を実施するために有償事業（有償でのケアサービス、時間預託等）や収益事業を行うことを否定するものではありません。ただし、これらの利益が活動への再投資に使われずに、会員等に還元されている場合には、営利目的と解します。

### 市民活動に関する団体・活動の関係図



## ．行政による市民活動支援が求められてきた背景

社会を3つのセクターに分けて捉える考え方があります。第1セクターが政府、第2セクターが企業、そして第3セクターがこの指針でいう市民活動団体などによる非営利の公益的な活動である「市民セクター（非営利セクター）」です。この3つのセクターは、下表のようにそれぞれ固有の特質があります。

表 3つの社会セクターと固有の社会的価値と規範

セクター	社会的主体	社会的価値	行動規範 サービスの特質
第1セクター	政府・行政	平等・公平	均一・画一
第2セクター	企業	利潤追求	対価性
第3セクター	市民活動	生活・生命 (非平等・非公平)	個性・個別 選択・多様

そして、今日では行政や企業とは異なる価値と行動規範を有する第3セクターが注目されてきています。わが国では平成7年1月の阪神淡路大震災のときの市民による活発なボランティア活動（1日約6万人、延べ130万人を超えるボランティア活動）が展開され、「ボランティア元年」と称されたほどにこうした活動が社会的に注目され、その必要性が社会的に確認されました。しかし、同時に市民活動団体がさまざまな課題を抱えていることも明らかとなりました。

たとえば、

- ・活動拠点はメンバー宅が中心であること
- ・活動資金が著しく不足していること
- ・活動するメンバーが固定化し、新しいメンバーの獲得に困っていること
- ・活動を望んでいるひとたちと活動団体とを調整（コーディネート）する組織・機関が必要であること

などがあげられ、その後、平成10年3月に特定非営利活動促進法（NPO法）が成立し、同年12月より施行されました。

また、地方分権改革や行政の財政危機なども第3セクターが注目を集める要因としてあげることができます。

地方分権改革についていえば、平成12年4月に地方自治法を中心とした関連法を改正した「地方分権一括法」が施行されたことで、「地方分権改革」が議論の段階から実施の段階に入ったといえます。改正後の新地方自治法では、

地方自治体の事務が「自治事務」と「法定受託事務」とに分けられました。自治事務はもちろんのこと法定受託事務も自治体事務という位置づけであるため、自治体には、改めて自治能力が問われることとなります。

地方自治には住民自治（市民自治）が不可欠です。国から地方へという分権は、地方における自治が確立されなければ意味がありません。そのためにも、市民自らが考え、決定し、行動すること、あるいは市民自らが自分たちの地域のことは自分たちが責任をもって参加・参画していくこと、が可能となるような条件や環境を整備していくことが求められます。

こうした観点からすれば、自治体として地方自治を確立していくためにも、市民の参加・参画を促進し、市民活動を活性化させるための支援策の必要性が強く求められているといえます。

また、後者の財政危機の観点からいえば、単に行政の財政構造をスリム化し、安上がりに施策を展開していくために市民活動を活用しようというわけではありません。

上述したような各セクターの特徴や地域の課題をふまえて、各種施策・事業を展開していくうえでの最適のバランスを経済性（財や人材の投入）や効率性（事業の実施）、そして効果性（事業の成果）を分析・評価しながら、しかも地方自治の確立という目標をふまえたうえで、市民活動への支援の観点も含みながら、事業委託などを推進する必要性が指摘されてきてます。

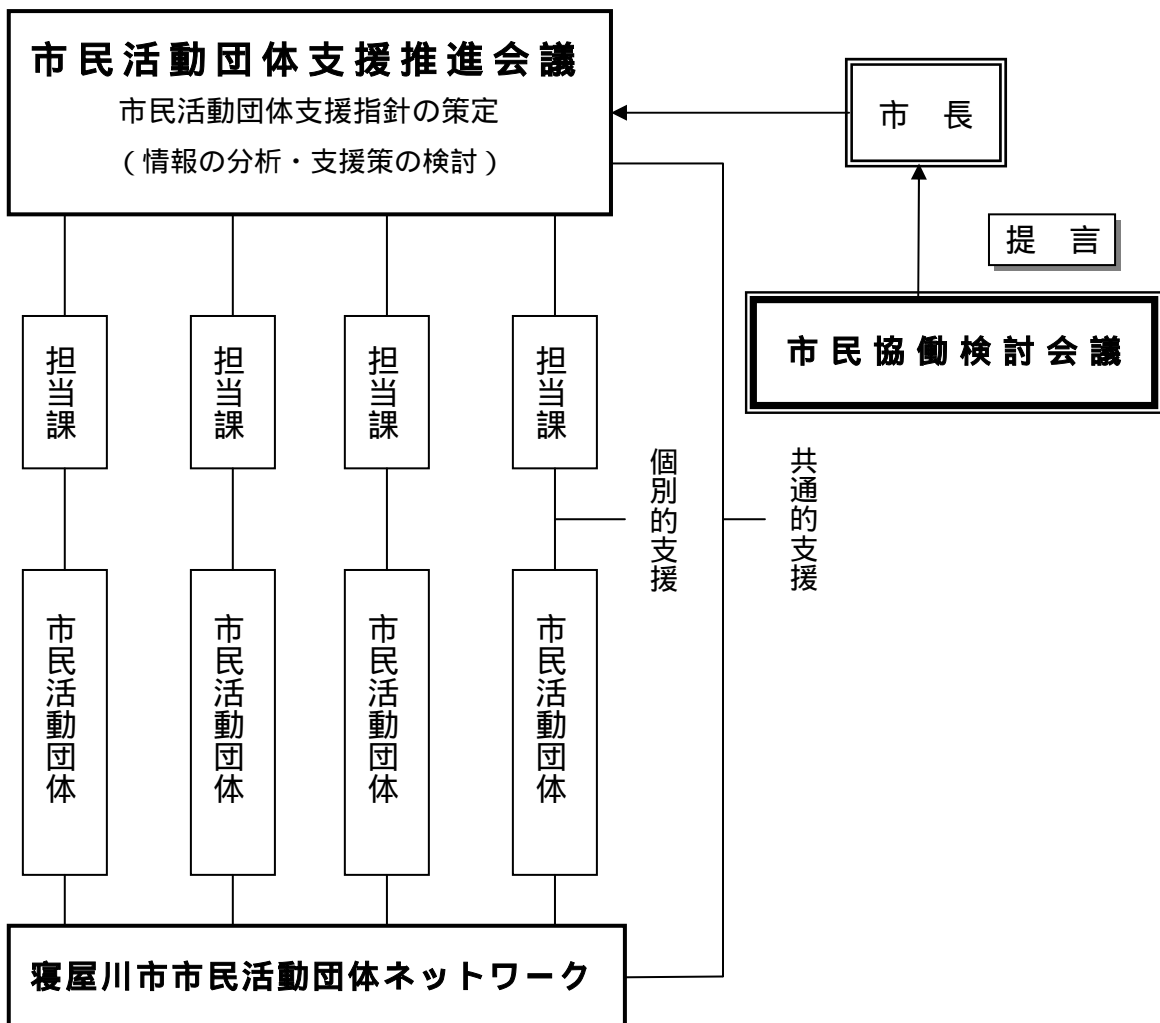
以上のように、行政による市民活動支援が求められてきた背景には、いくつかの要因があるといえます。それだけに、市民活動支援策を実施していくうえで、どのようなところに力点を置くかには、ある程度幅があるといえます。したがって、どのような理念や原則のもとに支援策を展開していくのかということが極めて重要になります。

## ・本市における市民活動支援の取り組みの現状

本市においては、平成 12 年 4 月より「人・ふれあい部」に「ふれあい課」を設置しました。

また、平成 12 年度より「寝屋川市市民活動団体支援推進会議設置要綱」にもとづき、市民協働型市政の推進を目指し、市民活動団体を支援するために「市民活動団体支援推進会議」を設置し、人・ふれあい部を中心に特定非営利活動促進法に定める 12 分野を担当するそれぞれの部局（23 課・室）の課長職以上の参加のもと組織し、会議での掌握事項として 市民活動団体の活動支援のための施策の策定とその進行管理 市民活動団体関連施策に関する情報交換及び連絡調整 市民活動団体イベントへの協力であります（下図参照）。

市民との協働を推進していくためには、担当課のみならず庁内で総合的に取り組む必要があることから、「市民活動団体支援推進会議」を中心に一層の推進体制を確立していく必要があります。





## ・市民と行政との協働によるまちづくり

### 1. 協働とは

まず、協働（パートナーシップ）とは、競合や対立関係、一方的な関係、上下関係などではない二者間以上の関係のあり方を示すものです。通常、その関係のあり方とは、それぞれの主体性、自発性のもとに、相互の存在意義を認識し尊重し合い、相互に補い合い、対等の立場で、相互にもてる資源を出し合い、共通の目的を達成するために、協力、協調すること、であるといえます。

そして、それは単なる関係のあり方だけではなく、協働することで何らかの目的を達成するというある種のアウトプット（活動）を含む概念であるともいえます。

そこで、市民あるいは市民活動団体と行政とが協働して達成すべき目的としては、本市の第四次総合計画の内容をふまえ、次のように捉えることとします。

- ・双方向型のしくみをつくり、市民が主役のまちづくりをすすめること
- ・都市の新しい活力を生み出すこと
- ・心ふれあうまちづくりをめざすこと
- ・地域コミュニティの活性化をはかること
- ・新たなまちづくりをすすめること

分かりやすくいいかえれば、「市民自治にもとづくまちづくりをすすめること」ともいえます。また、まちづくりそのものの目標は「心ふれあう」とか、「新しい活力を生み出す」、あるいは「地域コミュニティの活性化」などということになりますが、基本的には多様なものになるといえます。

### 2. 協働による効果

市民活動と行政とが協働することの効果として、市民、市民活動団体、そして行政とに分けてみれば、次のようなことあげられます。

#### <市民にとっての効果>

きめ細かで柔軟なサービスが受けられるようになります。

行政への関心が高まり、市政が市民に身近になります。

多様なキャリアをもつ市民の活躍の場や新しい雇用の機会が拡大しま

す。

#### < 市民活動団体にとっての効果 >

自らの特性を活かしながら、理念や使命をより効果的に実現することができます。

会計処理や事業報告などを適切に行う必要が生まれ、責任ある体制でサービスが提供できるようになります。

協働領域の広がりによって、新たな活動の場が広がります。

#### < 行政にとっての効果 >

市民活動の特性を活かすことにより、多様化するニーズに対応できるようになります。

異なる発想・行動原理をもつ組織である市民活動団体との協働により、行政体質改善の契機となります。

事業の見直しなどにより、行政の効率化を図ることができます。

### 3 . 市民と行政との協働によるまちづくり

市民と行政とが協働することには、効果だけでなく弊害が生じる可能性もありますが、より豊かで暮らしやすいまちをつくっていくためには、従来の行政主導型の片方向的な(双方向でない)市民との関係のもとでの政策展開には限界があります。だからこそ、市民の参加と市民との協働によるまちづくりが求められています。特に、個別の政策課題や特定の市民に深く関係のある課題に関しては、市民によるさまざまな活動を除外して、よりよい政策展開ができることはありません。それだけに市民の参加と市民との協働の徹底が必要であるといえます。その際に市民参加の具体的なチャンネルのひとつとして市民活動を位置づけ、また市民との協働の具体的な形態として市民活動団体との協働を推進していくためにも、市民活動を活性化していく必要があります。

## ．行政による市民活動支援の理念・原則

より豊かで暮らしやすいまちづくりをすすめていくためには、市民・市民活動団体と行政との協働によるまちづくりが不可欠です。行政として市民と協働していくためには、市民活動が活発に展開されていることが大きな条件となります。

しかし、市民活動団体は多くの活動上の課題を抱えており、必ずしも活発な活動が展開されているとはいえない状況にあります。

したがって、市民の参加・参画を促進し、市民との協働をすすめていくためには、行政として市民活動を活性化させることがひとつの重要な課題であるといえます。

すなわち、市民活動を活性化させ、市民と行政との協働(パートナーシップ)によるまちづくりをすすめていくことを目標に、行政による市民活動への一定の支援が必要であります。

こうしたことをふまえると、行政による市民活動支援の基本的な理念は、

市民と行政との協働(パートナーシップ)による  
まちづくりを推進すること

とします。

次に、支援上の基本原則として、次の5点とします。

### 自主性の尊重・自立化支援の原則

= 市民活動の自主性を尊重し、自立化を支援する =  
行政が市民活動団体を支援することで、その団体の依存性を高めることのないよう、各団体の自主性を尊重し、自立化を支援するという原則

### 相互理解の原則

= 互いの存在意義について承認し、尊重し合う =  
相互のセクターの違いを理解し、互いに尊重し合うという原則

#### 対等性の原則

= 対等な立場で、相互に補い合う =

支援を通じた両者の関係は、上下関係、支配服従の関係ではなく、協働していくことを目標とした対等な関係であり、互いの不足・弱点を補い合う関係であるという原則

#### 目的の共有化の原則

= 共通の目的を達成するために、協力・協調する =

支援は、より暮らしやすいまちづくりを協働してすすめるという目的に向けてのものであることを双方が確認しておくという原則

#### 情報の開示・公開の原則

= 市民活動及び市民活動支援に関する情報は公開する =

支援に関する行政と市民活動団体の情報は公開するという原則

## ・市民活動支援策

### 1. 具体的な支援策

#### (1) 市民活動センター（仮称）の設置

本市における市民活動団体が抱える多様な課題に、総合的に対応することができるよう「市民活動センター」（仮称）の設置に努めます。

#### (2) 情報収集及び提供

ボランティア・市民活動に関する情報が市民に届いてなかったり、情報に偏りがみられるので、今後、市民活動に関するさまざまな情報を整理、収集し（情報発信の支援含む）、そのような情報を必要としている市民や市民活動団体に届けることが可能となるような情報ネットワークシステムを構築、整備できるよう努めます。

#### (3) 啓発及び人材の育成と確保

市民活動への関心を高める普及・啓発活動を充実するとともに、市民活動参加希望者の育成・確保や市民活動参加者のスキルアップ、専門性の向上などに関する研修機能の充実に努めます。

#### (4) 市民活動団体の活動資金等の支援

市民活動団体の活動資金等の支援として、委託事業の推進及び後援、共催事業の拡大に努めます。

#### (5) 公共施設における収益を伴う活動の使用許可の検討

各公共施設の設置条例の柔軟な解釈のもと、運用上の公共施設の利用に際して、一定の収益を行う活動を行うことが可能となるよう検討します。

#### (6) 公共施設の利用登録や利用手続き等の簡素化の検討

現在、公共施設の利用に関しては、多くの施設に利用団体として、それぞれ登録し、利用いただいている状況にありますが、こうした各種公共施設の利用について登録窓口を一元化するとともに、空き情報などの把握と利用手続きも合わせて同時対応するなど、効率よく市民活動団体が利用できるよう検討します。

#### (7) 新設しようとする団体の公共施設利用の促進

現在、多くの公共施設の利用は、各施設への登録団体でなければ使用で

きないこととしているが、これから組織を立ち上げようとする市民活動団体の利用も可能となるよう検討します。

#### **(8) 市民参画の機会の拡大**

市民が行政の各種委員会や企画に参画し、その知恵や能力を発揮できるような機会を拡大するよう努めます。

#### **(9) 庁内推進体制の強化及び職員研修の徹底**

職員が市民活動の内容やその必要性、NPO法人などに関する理解を高めていくための研修の徹底や、庁内の市民活動関係情報の統合化、さらには、市民活動と行政との協働を促進していくための庁内推進体制の一層の充実に努めます。

#### **(10) その他**

学校を含め既存の公共施設の有効利用の検討

公共施設のバリアフリー化の検討

### **2. 「市民活動協働推進委員会」(仮称)の設置**

市民活動センターの設置に向けて、その運営などのあり方の検討

寝屋川市市民協働検討会議からの『寝屋川市市民活動支援に関する提言』

内容の進捗状況の点検

などを目的とした「市民活動協働推進委員会」(仮称)の設置を検討します。