



# みのお市民社会ビジョン 2 1

- 自治体とNPOの新しい協働のあり方 -

2000年(平成12年)11月

箕面市非営利公益市民活動促進委員会



## はじめに

1998年（平成10年）3月に『特定非営利活動促進法』が成立し、同年12月に施行されて以来、国や地方公共団体においては、さまざまなNPOの支援策などが検討され、実施に向けて動き出している。箕面市でも、1999年（平成11年）6月、全国に先駆けて『箕面市非営利公益市民活動促進条例』（以下、「促進条例」と略記）を制定し、同年10月1日に施行した。

この促進条例は、箕面市において営利を目的としない公益の増進に寄与する市民活動を促進するために制定されたもので、前文と14の条文からなり、基本理念、市の責務、市民の役割、事業者の役割、非営利公益市民活動団体（以下、「市民活動団体」と略記）の役割、助成等環境の整備、公共サービスにおける参入機会の提供などを規定している。

この市民活動の促進策の具体化にあたって、促進条例第12条では「非営利公益市民活動の促進に関し、市長の諮問に応じ、及び（非営利公益市民活動団体その他の関係者から提出のあった）意見等について調査審議するため」「箕面市非営利公益市民活動促進委員会」（以下、「促進委員会」と略記）を置くことを規定している。

そこで、同年10月22日に市長の諮問機関として促進委員会を設置し、促進条例がめざす促進策の具体化について検討することとなった。本委員会の委員は、促進条例第12条第2項の規定に基づき、識見を有する者、事業（企業）関係者、公益法人・特定非営利活動法人関係者、公募市民、行政職員などから市長が任命した。

促進委員会は、1999年（平成11年）10月の発足以来、市民活動の促進策について「資金援助」、「事業委託」、「施設提供」などを議題に11回にわたる会議を開催し、さらに市民委員を中心としたワーキングチームにおける補足的な会議など検討を重ねた。なお、市民参加条例の規定に基づき、会議は公開で開催した。

本答申書はその内容を取りまとめ報告するものである。

「市民参加のまちづくり」の重要性が叫ばれて久しい。しかし従来、それは理念の確認にとどまり、具体的な施策の改革にまで踏み込んだ提案は少なかった。そのような中、促進委員会では施策実現における具体的な課題にまで踏み込み、早期に促進施策が実施できるよう努力した。また箕面市固有の事情を踏まえるとともに、他の自治体においても応用できる普遍的な原則・方策の提案を目指した。本報告書の内容が、箕面市の今後の市民活動促進施策の基本となることはもとより、全国の自治体で市民と行政の協働を検討する際の一つのモデルとなり、全国で市民活動が活発化する契機となれば幸いである。

2000年（平成12年）11月

箕面市非営利公益市民活動促進委員会



# 目 次

はじめに

<b>第1章 市民活動促進の理念</b> .....	1
<b>第1節 市民活動の概念</b> .....	1
1 3つの「セクター」.....	1
2 「市民活動」とは何か.....	1
<b>第2節 市民活動（NPOの活動）の特性</b> .....	4
1 市民活動の長所（市民活動が地域社会にもたらす効果）.....	4
2 市民活動の弱点.....	6
<b>第3節 市民活動促進の原則と、行政と市民活動の関係</b> .....	8
1 市民活動を促進し、行政との協働を進める意味.....	8
2 市民活動促進にあたっての原則.....	9
3 行政の担う領域と民間の担う領域の関係.....	10
4 市民活動の促進策の類型（市民活動と行政の協働方策）.....	11
<b>第2章 市民活動の促進策</b> .....	13
<b>第1節 市民活動への補助金のあり方</b> .....	13
1 市民活動への補助金支出の理念.....	13
2 箕面市の補助金制度の現状と改革の方向性.....	14
3 新しい統合補助金制度の具体案と検討点.....	19
<b>第2節 市民活動団体への事業委託のあり方</b> .....	26
1 市民活動団体へ公共サービスを委ねる意味.....	26
2 事業委託における現行制度などの課題.....	29
3 市民活動団体への事業委託を進める上での課題.....	32
4 市民活動団体への事業委託推進マニュアルの作成.....	35
5 委託事業の実施にあたっての留意.....	36
<b>第3節 市民活動団体の公共施設利用のあり方</b> .....	39
1 公共施設の利用について.....	39
2 公共施設の継続的占有利用について.....	41
3 地域における新しい活動拠点の形成.....	42

<b>第4節 「市民活動支援センター」(仮称)の創設について</b> .....	45
1 支援センターの必要性 .....	45
2 支援センターの機能 .....	45
3 支援センターの事業 .....	46
4 運営主体 .....	48
5 活動分野別の拠点・地域拠点との連携 .....	49
6 支援センター設立に向けた人材育成 .....	50

<b>第5節 市民活動促進のためのその他の環境整備</b> .....	51
1 その他の資金支援策 .....	51
2 情報の提供 .....	54
3 行政への意見提出後の取り扱いのルールについて .....	58
4 市民活動促進につながる意識啓発と人材育成 .....	59
5 行政組織 .....	61

<b>おわりに</b> .....	63
-------------------	----

<b>参考資料</b> .....	65
-------------------	----

箕面市非営利公益市民活動促進条例 .....	67
補助金統合試案 .....	69
箕面市における非営利公益市民活動の促進について（諮問） .....	70
箕面市非営利公益市民活動促進委員会の審議経過 .....	71
箕面市における非営利公益市民活動の促進について（答申） .....	73
箕面市非営利公益市民活動促進委員会委員名簿 .....	74



# 第1章 市民活動促進の理念

## 第1節 市民活動の概念

### 1 3つの「セクター」

阪神・淡路大震災以降、市民による営利を求めない公益活動（非営利公益市民活動。以下「市民活動」と略記）に大きな関心が寄せられるようになってきた。

『特定非営利活動促進法』（通称、NPO法）が制定され、非営利活動全般を対象とする制度的基盤が日本で初めて整備されて以来、さまざまな場で独自に活動してきた市民活動団体が、「NPO（Non-Profit Organization・民間非営利組織）」という共通の自己認識を持つようになった。

また、従来、行政の保護と管理のもとに置かれてきた観もある各種公益法人の中にも、例えば介護保険制度の導入で社会福祉法人の「経営の自立化」が進むなど行政から独立した運営が求められ、自らを「NPO」と認識する動きが進んでいる。

このように、これら各種のNPOによって構成されるセクター＝「NPOセクター」（ボランティアセクター、サードセクターなどの呼び方もある）が、日本社会で急速に成長しつつある。

従来の日本社会では、社会サービスの提供主体は「行政セクター」と「企業セクター」の2つしかないとみなされてきた。

しかし、近年、「第3のセクター」である「NPOセクター」が成長し、「行政セクター」、「企業セクター」とともに、社会を構成する重要な一員となりつつある。

このうち「行政セクター」と「企業セクター」の連携については長い実績があるし、また「企業セクター」と「NPOセクター」の連携についても、1980年代後半から急速に活発化した「企業の社会貢献活動」の広がりの中で、徐々に前進を見ている。

しかし「行政セクター」と「NPOセクター」との連携については、自治会など地域に基盤を置く住民団体や各種の公益法人と行政との間での蓄積はあるが、一般に「市民活動団体」と呼ばれる新しいタイプのNPOと行政の関係については、未だ連携が進んでいない。

本答申書は、この新たな課題を整理し、箕面市において市民活動団体と行政の創造的な協働関係を築くために、具体的な施策のあり方について提案するものである。

### 2 「市民活動」とは何か

#### (1) 「非営利組織」(NPO)の定義

促進条例では、「非営利公益市民活動」を「市民が市の区域内において自発的かつ自立的に行う営利を目的としない社会貢献活動」（第2条）と定義しているが、その

具体的な姿を明らかにするために、ここで非営利組織に関する定義について整理することとする。

日本を含む世界主要国の非営利セクターの規模や構成を分析した「ジョンズ・ホプキンス大学非営利セクター国際比較プロジェクト」(L.M.サラモン他著『台頭する非営利セクター』ダイヤモンド社)では、「NPOセクター」に当てはまる組織の特徴として、以下の5つの特徴をあげている。

- A 正式に組織されていること(法人格を有しているといないにかかわらず、ある程度、組織的な実体があること。一時的な人々の集まりではなく、ある程度の永続性を持つ組織であること)
- B 民間であること(組織的に政府から離れていること。つまりNPOは、国連用語であるNGO=Non Governmental Organizationでもある)
- C 利益配分をしないこと(その組織の所有者や役員に組織活動の結果生まれた利益を還元しないこと。事業によって利益を得ることがあっても、その利益はその組織の基本的使命のために投資され、その組織の所有者などに分配されないこと)
- D 自己統治(自己管理する力があること。組織を統治するための独自の組織内手続きを持ち、外部の組織によってコントロールされていないこと)
- E 自発的であること(その組織活動の実行や業務管理において、ある程度の自発的参加があること)

の5点である。

なお非営利組織、つまりNPOとは、普通、Non-Profit Organizationの略とされるが、NPOの対語がFPO(For Profit Organization)であることをふまえ、Not-for-profit Organizationという呼び方もある。もう少し踏み込むと、Not-for-profit, (but for mission,) Organization、つまり「利益ではなく、使命(mission)実現を“目的とする(for)”組織」ということにある。

## (2) 「NPO」に関する4段階のイメージ

この5つの特徴を有する団体の範囲は広く、その中には草の根の市民活動団体はもとより、社会福祉法人や財団法人などの公益法人、医療法人、学校法人(私立学校)、労働組合、政党、宗教団体、自治会などの地縁団体、同窓会などが含まれる。

このことをもう少し整理すると、日本では現在、この「NPO」という概念について、図1に示すように「最広義」から「最狭義」まで4段階のイメージが混在している状況にある。



## 第2節 市民活動（NPOの活動）の特性

### 1 市民活動の長所（市民活動が地域社会にもたらす効果）

市民活動の促進と協働のあり方を検討するにあたり、まずその活動が注目される理由、その長所を、特に行政との対比で整理しておく。

#### （1）個別対応の容易さ、温かさ、柔軟性

市民活動は、あらゆる市民に原則として公平に関わらなければならない行政と違い、形式的公平性に束縛されない。

そもそも個人が社会のあらゆる課題に直接関わることは不可能であり、何らかの形でテーマを限定せざるを得ない。自分の関心に従ってテーマを選ぶと厳密な意味での公平さを欠くことになるが、これは逆に行政では難しい“個々に応じた対応”ができるということの意味する。

そして、個々に応じられるからこそ、市民活動は画一化を回避し、“心のこもった”“温かい”サービスや状況に応じた柔軟な対応が容易にできるのである。

#### （2）多彩さ

市民活動は、“多彩さ”という行政がもっとも苦手とするサービスを容易に実現する。行政の取り組みは、原則として多くの市民が望む公約数的な活動に限定されがちである。しかし市民活動の場合、その結果に対して自ら責任を負う（自己責任の原則）ならば、それぞれの得意とする、あるいは関心を寄せるテーマに集中的に取り組むことができる。その結果、市民活動全体としては、極めて多彩な活動が展開されることになる。

#### （3）機動性

以上の特性ゆえに、市民活動は災害時などにも極めて機動的に活動できる。

「全体の奉仕者」である行政は、全体の状況把握が困難になる災害発生直後、一時的に機能麻痺にならざるを得ない。「我先に」と救援を求める市民に、求めに応じてドンドン対応していくと、いわば「早い者勝ち」という不公平な対応になってしまう。人命救助のような緊急的な場面はともかく、生活復興の場面では、このような対応は公平性が求められる行政には取りにくく、それゆえに機能麻痺を起こしやすい。

しかし、市民の取り組みは違った展開が可能である。「私が手伝いましょうか」とフットワークよく行動を起こすことにより、目の前の課題にすぐに対処でき、機動的に活動できる。

#### (4) 効率性

市民活動は、寄付者・支援者の確保にも企業と同様に競争原理が働くため、創造性や効率性の高い団体ほど活動を広げることができる。

自らの発意から出発する市民活動は、その運営経費を他者から保障されているわけではない。“限られた資源を最大限に活かす”効率的な運営が求められる。

#### (5) 先駆性・開拓性

市民活動団体が創造的な活動を次々に展開していく基盤は、自己責任の原則にある。これは企業でも似た事情だが、必ずしも採算だけにとらわれない点では、先駆性・開拓性は企業以上だとも言える。

実際のところ、現在、広く実施され、中には制度化されているさまざまな社会サービスの大半は、当初、民間の発意で始められたものである。それこそ学校も病院も福祉施設も、元祖はすべて市民の公益活動の形で始まったものであり、中には今も市民活動団体が中核的役割を果たしている分野も少なくない。

#### (6) 先行ゆえのノウハウの蓄積、専門性

この先行性ゆえに、市民活動団体の中には高い専門性を蓄積している団体も少なくない。この点も、行政と市民活動団体が「協働」を進める上での重要なポイントとなる。日本の多くの組織と同様に、行政では一般的に数年で人事異動が行われる。そのため行政職員は、ジェネラリストとしての資質は向上するが、専門性を高めることは難しい立場にある。

一方、市民活動はテーマを特化して事業を進めているため、専門性を高めやすい状況にあり、現に「あの市民活動団体にしかできない」「あの団体しか知らない」といえるほどの専門性を有している場合もある。そこで、行政は特定の事業に関してはその専門性をもった市民活動団体に委託するなど、協働関係を組むことで地域社会に多彩さ、豊かさを構築できることになる。

このように市民活動には数多くの長所がある。つまり市民活動は、これまで行政が提供してきた領域に加えて、新たな社会領域を開拓し、さらに行政を上回る機能性を発揮する可能性を持っている。市民活動が、これまで認識されていなかった社会的課題の解決を図り、新たな社会サービスを提供することで、行政の有り様をも変えていくものであるということが、徐々に見えてきた。

今後、市民活動を活性化することが重要なのは、以上のような点にある。

なお、企業と非営利団体の違いには、相対的な面も少なくない。そこで、非営利の

市民活動団体への補助などを行う場合、その団体の運営実態をきちんと把握することが必要である。具体的には、幅広い市民が理事や運営委員、会員、ボランティアなどの形で参画する「市民参加型」の運営・経営を行っている団体であることが特に重要である。

## 2 市民活動の弱点

市民活動には、一方で以下に指摘するような短所、弱点がある。

### (1) 独善化を起こしやすい

市民活動は、自発的活動であるがゆえにさまざまな長所を持つことを述べたが、実はこの自発の活動であることは、反面として市民活動の弱点にもなる。特定のテーマを選ぶことで活動への端緒を開くことができる市民活動は、逆に社会の課題すべてに取り組むことは極めて難しい。また、自分を起点に動くがゆえに「全体」を見通さないままに動き、独善的な行為に陥る危険をはらみやすい。

善意から出発した行為であっても、その行為が「効果」をもたらす「保障」はない。例えば震災時、いつまでも続けられた無料の「炊き出し」や「救援物資の配布」によって、被災した地元店舗の復興が遅れるということが起きた。この問題はなかなか難題ではあるが、「善意でしているのだから、喜ばれるはずだ」とはならないことを自覚する必要がある。

これは、動機の純粹さもさることながら、結果を見通す想像力や、行政や企業という異なるセクターの長所も理解できるセンスが必要だということでもある。

### (2) マンネリ化の危険

特定のテーマの活動を集中的・専門的に行っている市民活動には社会や環境の変化に対応せず「マンネリ化」が起こりやすいという弱点もある。こうした弱点の克服には、市場（消費者の判断）によって思い込み（例えば「この商品は売れるはずだ！」）が是正される企業活動のように、外部評価のシステムを整備していくといった形で、市民活動を支える仕組みが必要である。

### (3) 自発性パラドックス

また、介護など人権保障のため義務的な対応が求められる問題を自発的に解決しようとして、結局は破綻を招きやすいという面もある。

自発的な活動は、それが自由な活動であるがゆえに「ここまですれば十分」という一般的基準がない。行政には議会で決めた法令、規則などがあり、企業ならば利益などの数字で示される基準がある。

実際、身の安全が保障されない中、紛争地域で活動する「国際赤十字」や「国境なき医師団」のような活動もあれば、深夜の電話相談活動に携わるボランティアもいる。逆に何もしない人も大勢いる。つまり「するかしないか」も、「どこまでするか」も自由に決められるのが自発的な活動だが、逆にそれゆえ、市民活動では「どこまでするのか」を自分自身に問いかけながら活動を進めることになる。

主体的、自発的に行動しようとする時、「他人のせいにする」対応はとれない。問題を正面から受け止めざるを得なくなるわけで、このことが「がんばる人ほど疲れてしまう」といった問題をもたらすことになりやすい。

このような事態を避けるには、問題を一人で抱え込まないようにする必要がある。そもそも社会的な問題を個人的に解決することは、とても難しい。そこで寄付者やボランティアなどの支援者と市民活動団体をつなぐ仕組みづくりも、市民活動を促進する上で極めて重要である。

#### (4) 財源面での貧弱さ

行政のような課税・徴税権をもたず、また企業のように対価と交換でサービスを提供するわけでもない市民活動は、恒常的に財政面での困難性を抱えている。仮に人的な面はすべてボランティアで対応できたとしても、活動を活発化させれば、当然に会合のための会場費、通信費、研修費などさまざまな経費が必要になる。さらに活動を安定的・恒常的にし専門性を高める上で、専従スタッフの確保は大きなテコとなるが、そうすると人件費の性格上、毎年少しずつ増加しがちだ。しかし、収益性のある活動を開発する、あるいは新たな支援者を確保しない限り、収入は増えず、赤字に陥り財政的に破綻してしまう。この点でも支援者と市民活動団体をつなぐ仕組みづくりは重要であり、さらに財源確保に関する講座の開催や、補助金制度の充実、事業委託・受託の推進などが必要となってくる。

### 第3節 市民活動促進の原則と、行政と市民活動の関係

#### 1 市民活動を促進し、行政との協働を進める意味

これまで分析してきたことから、市民活動を活性化することによって行政だけでは実現できない多彩さや開拓性のある公共サービスの創出を促すことができること、また、市民活動特有の弱点をカバーするために支援者との連携を強化するなどの社会的環境の整備がなければ活動を発展させることが難しいことが分かった。市民活動の促進策を進める意味は、まずこうした点にある。

そして市民活動の活性化には、これに加えて、次のような意味もある。

##### (1) 市民の社会参加の受け皿となる

まず市民活動を通じて、市民の社会参加の機会を広げられるという点である。

この点を考えるには、そもそも市民活動は自らの意志を抑えて全体のために尽くすといった「犠牲的行為」でなく、それどころか「ボランティア活動は究極のレジャーである」(天野祐吉・『広告批評』前編集長)といった形でとらえられ始めていることを理解する必要がある。実際、1999年(平成11年)版の『レジャー白書』(余暇開発センター)では「社会性余暇」という概念で、このような傾向を説明している。確かに心理学者マズローの言う欲求の5段階説(1 生理的欲求、2 安全の欲求、3 親和の欲求、4 自我の欲求、5 自己実現の欲求)の最高位は「社会的自己実現」であり、市民活動への参加はまさにその典型である。

近年、生きがいや仲間を求めて市民活動に参加する人々が増えている。そうになると市民活動への参加欲求も市民ニーズの一つであり、これに応えることも行政の役割に加えられる時代になってきたとも言える。

##### (2) 市民の活動への参加意欲の高まりを基盤に「自治」意識が向上する

市民活動団体と行政との協働は、従来のように市民が行政サービスの「客体(顧客)(消費者)」であり続ける関係を崩し、「自治」の基本とも言える「民」が「主体」となる社会づくりの糸口となる可能性もある。民主主義の社会とは、市民が社会のあり方を決める権利を持つとともに、社会問題を解決する責任も市民が担う社会である。

しかし、これまで行政による市民生活の向上といった面が重視される中で、市民は行政サービスの受け手の立場にあるという面は強調されてきたが、行政サービスを創造する担い手でもあるという面は看過されがちであった。というのも、この「行政サービスの創造」は税金などによる強制的な財源確保と議会という代議制により間接的になされるため、根源的な権利と責任を担っているのは市民自身なのだという実感が

わきにくいからである。市民活動団体と行政との協働は、この「距離感」を縮める可能性を持っている。

もっとも、そのような効果を期待するには、市民が活動に自主的、主体的に参加するのでなければならない。なんらかの強制力が働くようであれば、市民はその行為に「自治」という優れて主体的な取り組みへの発展を感じることはできない。

ともあれ、市民活動団体と行政との協働は、これからの社会を大きく変革・発展させる可能性を持つものである。

## 2 市民活動促進にあたっての原則

市民活動団体をはじめとするNPO（民間非営利団体）にはこれまでの行政・企業と違った数多くの長所があり、それゆえ行政セクター、企業セクターに対する第3のセクターとして注目されている。

なお、その良さの多くは「NGO性」（非政府性・民間性） - 行政から独立していること - に由来している。つまり、市民活動の促進策を検討していくにあたっては市民活動団体の独立（団体の自主性・自律性）が確保された形での促進策を構築することが重要である。その上で、その市民活動促進の原則を整理した。

### （1） 対等の原則（市民活動団体と行政は対等の立場に立つこと）

市民活動団体と行政が協働して課題を解決する際に、特に市民活動団体の特性を發揮するためには、双方が連携性のある対等の関係であることが不可欠である。上下ではなく横の関係にあることをお互いに常に認識し、各々の自由な意志に基づき協働することが第一歩となる。

### （2） 自主性確保と自立化推進の原則（市民活動の自主性確保を前提に自立化を促す方向で促進策を進めること）

市民活動の特性を發揮する上でも、また先に「自治意識の向上」という点で触れたことも含め、市民活動の自主性・主体性が確保されることが求められる。また、行政との協働にあたって市民活動の長所を活かすには、市民活動団体が独立し、自立して事業を展開できることが必要である。そこで、市民活動団体がさらに自立を進め、依存や癒着関係に陥らない促進策とすることが重要である。

### （3） 相互理解と相乗効果の原則（相互の特徴を理解し、目標を共有し、相乗効果を生み出すこと）

行政と市民活動相互の特性を十分認識・尊重し、促進策の目標が何であるか双方の

共通理解を深めた上で、促進策の展開を通じて、両者が単独・独立に事業を進める以上の効果（相乗効果）を生み出すよう努めることが必要である。

（４） 補完性の原則（市民が創造した公共サービスは、行政より優先させること）

従来行政が行ってきたサービスであっても、市民活動団体が行政に代わって担うことができるサービスについては、積極的に市民活動団体に委ねることが重要であり、また、当然、市民活動団体が活躍する活動分野においては、行政がサービス提供をすべきものではない。

（５） 公開の原則（協働にあたっては市民活動団体と行政の関係が公開されていること）

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、開かれた状態であることが必要である。そのため両者についての基本的事項が情報公開されているとともに、一定の要件を満たせば誰もがその関係に参入できることが、公共的課題の解決に関する協働には欠かせない条件である。

以上の原則を踏まえつつ、市民活動の促進を進めていくものとする。

### 3 行政の担う領域と民間の担う領域の関係

行政の担う領域と、市民活動団体をはじめとするNPOなどが担う、特にソフト面の領域の関係を示したものが表1である。

表1 領域の性格による行政の関与形態の比較

取り組み領域	具体例	行政の関与形態
ア 行政権力行使領域	許認可、課税など権力行使	独占実施
イ 基本的人権保障領域	安全保障、生活保護、福祉、義務教育	実施／委託／補助／競合
ウ 社会資本提供領域	道路・河川管理	実施／委託／補助／競合
エ 公共サービス供給領域	各種の公共サービスの実施	実施／委託／補助／競合
オ 民間主導領域	問題発見、提案、新規サービス開発	補助／融資などの支援
カ 民間自主管理領域	宗教・特定の価値観の普及	不介入

この表に示すように、「ア 行政権力の行使にあたる領域」については行政が独占的に実施することが原則であり、逆に宗教をはじめとする特定の価値観の普及などに関わる領域については「カ 民間（市民）の自主管理領域」として行政の介入は許されない。

しかし、その間の領域については、行政と民間の間でさまざまな関係があり得る。

すなわち「イ 基本的人権保障領域」とは、市民が憲法や国際人権規約等で規定された基本的人権の保障を図る領域であり、先に指摘したように専ら行政が主導的に活動

する領域である。しかし、障害者自立支援組織や、高齢者のグループホーム、民間の初等教育機関の運営（私立学校）、視覚障害児の教科書点訳、女性のシェルター運営のように、この領域の活動に取り組む市民活動団体も存在する。

次の「ウ 社会資本提供領域」とは市場で調達しにくい公共財の提供に関する領域である。民間企業による供給が難しく、これまでは専ら行政が供給してきたが、近年は郵便事業に宅配業者が進出を試みている例もあるし、また公園の管理など地域市民の自主的な管理に任されている事例も多い。そもそも江戸時代には、淀屋橋などの町橋、道頓堀のように公共財を町民の手で生み出し管理することは、ごく普通に行われてきた。

そして「エ 公共サービス供給領域」とは、行政による取り組みと民間による取り組みが混在している極めて広範な公共サービス領域で、両者がそれぞれに活動を進めている。この中には委託、補助などの形態で協働する場合もあるが、逆に郵便貯金と銀行、簡易保険と生命保険業者のように両者が激しく競い合っている事例も見られる。

これに対して「オ 民間主導領域」とは、原則として民間が主導的に活動し、行政はその支援・促進役として関わる領域である。行政が直接、主導的に関わるのが難しい先駆的・開拓的な取り組みや、現状改革のための問題提起・キャンペーン、全体の合意となる以前の政策提言などが行われる領域である。

このように見ると、行政の関わる領域と民間の関わる領域が明確に区分できる場合は少なく、量的な差はあるとはいえ、さまざまな関係を持ちつつ両者がともに関わっている場合が多い。

#### 4 市民活動の促進策の類型（市民活動と行政の協働方策）

市民活動を促進する方策としては、どのようなものがあるだろうか。

その形態によって各種の促進策を整理すると、以下のようになる。

##### （１） 市民活動への直接的な資金の流れを伴う促進策

これは、「補助」、「委託」の２つが代表的であるが、このほかに「負担金」の支出、「融資」（公益性などに加え返済能力の審査が必要となる）、「社会保険」（一定の基準に該当した団体に対して、保険で保障するサービスの利用量に応じて保険金を給付。行政による保障と市場システムを組み合わせた仕組み）、「税制上の優遇策」なども、見方によっては資金の流れを伴う促進策と言える面がある。

また「補助」「融資」の財源としては、「基金」や「公益信託」を創設する方法もある。この場合、用途が明確になるため民間からの拠出も得やすい他、複数年度にわたる支出を約することも容易である。ただし、現下の低金利時代には運用利息を活用する方法は適さない。

なお、資金の流れを伴う可能性の高い協働形態として、事業の「共催」もある。

(2) 市民活動への資金の流れを伴わない直接的な促進策

「公共施設の開放・機材の提供」「事務局の代行」「人材の交流」「相談・コンサルテーション」「研修機会の提供」「後援名義の提供(信用保証)」などの促進策がある。ただしこのうち事務局代行は、人件費相当分が支出として計上されないものの、資金の流れを伴う促進策の変形とも言える。

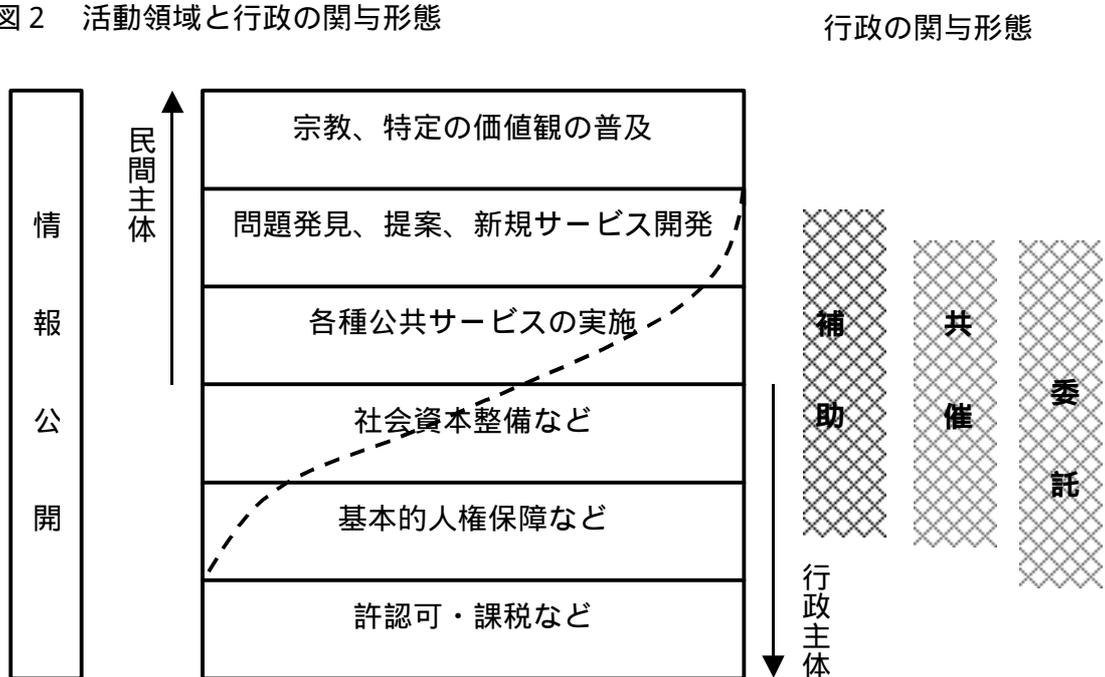
(3) 間接的な関与で進める促進策

行政に集まっている情報の公開や市民が会費・寄付金・ボランティアなどで市民活動を支援しやすくする仕組みの整備、さらに市民活動の特性を行政職員が理解するため、研修やスタッフの交換・交流を進めるといった形態の促進策もある。

先に市民活動の弱点を整理した際に指摘したように、市民活動を孤立させないことが重要である。そのためには「コーディネートシステム」の整備、「支援センター設置」に加えて、支援者が安心して支援できるための外部評価のシステムをつくることなども必要になってこよう。

以上、各種の促進策を解説してきたが、活動領域と行政の関与形態の関係を示したのが図2である。

図2 活動領域と行政の関与形態



ここで示すように、行政責任性の強いものは「委託」となり、民間の主導性が高いものについては「補助」などの促進策がとられることになる。ただし、「委託」とするか「補助」とするかについては事業分野の特性なども関係し、両者の領域を明確に区別することは困難である。

## 第2章 市民活動の促進策

### 第1節 市民活動への補助金のあり方

前章では、市民活動の特性を確認し、その活性化が市民生活を豊かなものにする上で大きな意味があり、また市民の社会参加を進め、自治意識を高めるテコとなることを確認した。そこで市民活動の促進に取り組むことは、自治体のまちづくり政策上の重要な課題となっている。

本節では、この促進策の中でも代表的な施策の一つ、補助金のあり方について検討する。

#### 1 市民活動への補助金支出の理念

地方自治法第232条の2は「普通地方公共団体は、その公益上必要がある場合においては、寄附又は補助をすることができる」と規定している。この規定にもとづき、箕面市でも100近い補助金制度が運用されており、そのうち50数種類が「市民活動関連補助金」である。(参考資料：補助金統合試案)

市民活動の発展を考えた場合、補助金の支出にあたって一定の方向づけをする必要がある。というのも、先に市民活動の特性を検討した中で確認したように、市民活動の長所とされる特性は、その自主的・自発的な姿勢のもと、行政から独立し活動することによって生み出されるものであった。

この自立的な運営を財政的に支えるには、行政からの補助金だけに依存するのではなく、市民や企業、助成財団など民間からの支援を募るとともに、委託事業収入を含む事業収入の確保を図ることが必要になる。

つまり補助金の支出にあたっては、単に資金を提供するだけでなく、市民活動団体が自立的な運営に向けて成長するための支援策も組み合わせる必要がある。具体的には、自主財源、民間財源の確保に関する講座の開催、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、助成金や講座などの情報提供などの施策を進めることが必要になってくる。

なお、市民活動の自立的な成長を促すために補助金を支出するものとするならば、「補助金」とは、箕面市において市民活動を活性化し「市民参加のまちづくり」を推進するための「投資」であり、市民サイドからいえば市民活動を立ち上げ、発展させるための「呼び水」的な効果を持つものと規定できる。

## 2 箕面市の補助金制度の現状と改革の方向性

### (1) 箕面市の補助金制度の現状

#### ア 補助金全体の傾向

箕面市の補助金は、農業・商業関係を中心とした産業振興策、社会教育団体育成や青少年健全育成等を目的とした教育施策、河川・道路等の環境維持を目的としたもの、地縁的団体、当事者団体補助金などを含む市民活動関連補助金に大別され、それぞれ外郭団体補助金、任意団体補助金なども内包している。

#### イ 行政改革の流れと補助金

この補助金制度の改革は、行政改革の主要な論点の一つとなっている。

すなわち箕面市における行政改革の検討は、1996年(平成8年)3月の『行政改革大綱』の作成、1998年(平成10年)9月の『行政改革大綱実施計画書』の取りまとめに続き、1999年(平成11年)10月『行政改革緊急行動指針』と『行政改革推進5ヵ年計画(案)』が発表されたが、図3に示すように、『行政改革緊急行動指針』の重点方針を受け、『行政改革推進5ヵ年計画(案)』の中で「団体補助金の見直し」が掲げられている。

図3 「行政改革 緊急行動指針」と「推進5ヵ年計画(案)」

行政改革緊急行動指針	行政改革推進5ヵ年計画(案)
1 重点方針 (1) 政策の改革 (2) 業務の改革 (3) 組織運営の改革 (4) 人事・給与の改革 2 行政改革推進5ヵ年計画 (1) 計画の位置づけ (2) 数値目標 (3) 進行管理 (4) 実現化に向けた取り組み体制 3 行政改革推進委員会からの提言の実現化 (1) 広域行政施策の推進 (2) 市民に対するアカンク'リティ(説明責任)の確保 (3) 行政評価について (4) 三大プロジェクト事業の推進 4 新たな課題に対する取り組み (1) PFI導入の検討 (2) NPOと協働した施策展開	1 政策の改革 (1) 外部監査制度の導入 (2) 外郭団体の情報公開の制度化 (3) 積極的な情報公開と説明責任の確保 (4) 政策的視点からの事務事業の見直し 2 業務の改革 (1) 業務運営の見直し (2) 施設の維持管理経費(委託料)の削減 (3) 団体補助金の見直し (4) 施設使用料の10割減免の見直し (5) 電算経費の見直し 3 組織運営の改革 (1) 行政組織・機構の改革 (2) 資格制度の導入及び組織・機構上の職制の見直し (3) 各種審議会等の見直し (4) 庁内会議の整理統合 4 人事・給与の改革 (1) 特別職の給与の抑制 (2) 職員給与の削減及び適正化 (3) 定員適正化計画の推進 (4) 人事の活性化 5 その他 その他の事務事業の見直し 6 行政改革推進5ヵ年計画の数値目標 (1) 数値目標の設定 (2) 数値目標 (3) その他の数値目標

このように行政改革においては、主に団体補助金総枠の中で、制度自体の見直しや縮小、算定基準の明確化等の視点で推進計画に位置づけられている。

#### ウ 市民活動関連補助金の分類

「市民活動関連補助金」の中には、(財)箕面市国際交流協会や(財)箕面市文化振興事業団への補助金のように、それぞれの課題ごとに市民活動を活発にするため外郭団体に支出されているもの(間接的関連性)や、地縁組織をベースとしたものも含んでいる。

また50数種類の補助金のうち、現に公募しているもの、公募の可能性を持っているものを合わせると、10種類になる。この公募形式のシステムは、ほとんどがこの10年間につくられた新しい補助金である。

逆にいえば、その他の補助金は交付先が特定されている。それらは、その時代ごとに施策の必要性が認識された結果、当事者団体等特定の団体に対する補助金制度として設置されてきたものである。

今、これら市民活動関連補助金を整理すると、

- ・ 外郭団体への補助金
- ・ 当事者団体を支援するための補助金
- ・ 地域ベースの団体・地域コミュニティへの補助金
- ・ 生きがい対策としての補助金
- ・ 交流促進、啓発を目的とした補助金

等に区分される。

### (2) 補助金制度の課題と改革の方向性

#### ア 現行補助金制度の問題点

以上のように箕面市においても、多様な補助金制度が存在する。それらは市民の手による公益活動を支援するため、各部局の創意工夫のもと、各課題ごとに創設されてきたものである。

今後、個別的な分野に対する補助金から市民活動全体の活性化を促す補助金の仕組みづくりへと段階的に進めていくことが現実的であろう。

ところで、この多様な補助金制度のあり方については、箕面市行政内部でも議論が重ねられてきた。というのも、これまでの制度では

- A 担当者の経験に依存して市民との関係がつくられていること(担当者の裁量の幅が広い)
- B 補助金や情報提供など他の支援策も含め、「市民活動」という共通の評価軸での対応がないこと(市民活動の自立とは何か、それに対する行政の関与のあり方等についての原則が確立していない)

などが問題との認識のもと、箕面市として一定のルールをつくる必要性が理解さ

れてきた。

実際に促進委員会でも、

- C 同じ市の補助金でありながら、各補助金はその規模や審査方法などが異なっており、箕面市としての総合性が確保されていないこと
  - D 補助金制度の全体像が把握しにくく、全体として公平性が保たれているかどうかの検証が難しいこと
  - E 市民活動には行政の施策分野を横断するような活動も少なくないが、こうした活動に対して行政の縦割り構造を押しつけてしまう危険性があること
  - F 補助する活動分野が限定されているため、結果として時代の変化に柔軟に対応することが困難なこと
  - G そもそも前項で検討した「補助金のあり方」に照らし合わせた場合、歴史的な経過もあって、必ずしもその原則に適合する形態となっていないものもあること
- など、さまざまな問題点が指摘された。

#### イ 補助金制度の整理・統合

このような課題を解決するには、対象や運用形態の近い補助金制度を徐々に整理・統合し、市民活動を総合的に促進する補助金制度を創設することが必要である。これにより統一的な基準で補助金制度が運用され、成果の評価もより容易になると考えられる。

また一部の補助金制度で実施されていた公開コンペや審査委員会による審査などの「市民に開かれた審査」を広く適用し、市民自らが補助金制度に直接関与できる仕組みを創造する道を開かなければならない。

そこで現行の各種補助金制度を点検した結果、促進委員会では、公募形式で補助先を決定している「平和・人権市民活動支援補助金」「福祉コミュニティ活動推進費補助金」「環境保全活動団体補助金」「消費者活動推進補助金」の4補助金を統合し、新たに「非営利公益市民活動促進補助金」の創設を提案した。

4つの補助金は、一部は内容的に重なっている部分もあり、同じ行政の実施する補助金制度でありながら統一性を欠いていたと言わざるを得ない。4補助金の統合は、こうした問題を解消することができるものであり、中間報告『箕面市における非営利公益市民活動の促進について』（2000年（平成12年）4月）において後述する具体案を含め提案した。この提案を受け、2000年（平成12年）6月に「非営利公益市民活動促進補助金」として募集が行われ、25団体に補助金が交付された。

#### ウ 補助金統合にあたっての留意点（今後の方向性と、統合のデメリット克服策）

市民活動を対象とした補助金制度はこの4補助金だけではない。今回の統合を第一ステップとして、今後、さらなる整理・統合を図るよう検討すべきであろう。そ

の意味では、今回の「非営利公益市民活動促進補助金」創設にあたっては、行政と市民活動の協働関係の将来を見据えたモデル的な補助金制度をめざし、他の補助金制度への波及効果のあるものとする必要がある。

また、補助金制度が並立していることで、随時、さまざまな補助金を申請できる場合があったことや、個々の政策課題に取り組む担当部局がそれぞれの補助金を通じて関連する市民活動団体との関係を密接化してきたこと、各分野の専門的知識を持った行政担当者が補助先の審査にあたりやすいことなど、従来の補助金制度の並立には一定のプラス面もあった。今後、統合をさらに進めるにあたっては、こうした点に留意し、公募を年に複数回実施するなどの工夫をして、統合によるマイナス面が生じないように、十分に配慮する必要がある。

## エ 補助先特定団体補助金の見直しの方向

補助金の中には補助先を公募せず特定の団体に対する補助金も数多くある。またこれらの補助金の中には、補助金の用途を特定の事業に限定した「事業補助金」ではなく、補助団体に活用をまかせる「団体運営補助金」として運用されているものもある。

補助先を特定した補助金の大半は、毎年、補助額が変わらず既得権益化している面もあり、その支出の固定性が新たに生まれる市民活動への補助資金を圧迫する面があることは否めない。

また、団体補助金という補助形態についても、事業補助金とした場合の申請、審査事務の煩雑さを避けられるというプラス面はあるものの、その用途が不明確になりやすく、行政による補助金として適切さを欠く部分があることも確かである。

団体補助金を受けている団体の行う事業の多くは、行政が直接行うよりもきめ細かく展開されており、また経済効率的にも直営より安価に収まっているなど、市民との協働という視点から見た場合の有益性は高い。また、これらの団体が行う「事業」は、事業補助で想定されているような単発型事業ではなく、日常的に行政と連携を取りながら行われる性格のものが大半であることから、運営費補助的要素を完全に払拭することはなじまないと考えられる。したがって、事業補助金とは異なった観点で、補助対象の内容を精査し、その必要性、補助金額の妥当性を検討する必要がある。

また公募される補助金と比較して競争原理が働きにくく、用途に対するチェックが働きにくいいため、より一層の情報公開を進めなければならない。

情報の公開を通じて市民活動団体と行政の関係を全体的に検証することができるし、これらを通じて提起された課題は、他の市民活動関連施策へも波及するものとなる。

## オ 補助事業と委託事業の関係

従来、補助金によって支援されてきた市民活動の中には、生存権や学習権のよう

な人権の保障に取り組むものも含まれている。これらは、本来、行政責任で実施すべきだが、現実には施策化されていない中で、市民が「やむにやまれず」取り組んでいる活動とも言える。そこで行政としてもその意義を認め、補助金支給という形で支援してきたわけだが、こういった活動の場合、本来は委託事業への転換も検討すべきであろう。

もっとも、こうした事例の場合、市民全体の合意が確立していない少数者の人権保障や先端的な行政課題に市民が先行的に取り組んでいることも少なくない。かつては具体的な提案のないままにその解決を行政に迫る「告発型・要求型」の市民活動も少なくなかったが、最近では市民自らがシステムを構築し、その意義やニーズの存在を証明し、その上で委託事業化を図る「提案・先行実践型」の市民活動も生まれている。

この場合、そのような経過の途中で「補助金の支出対象」として行政の認知を得ることがあってもよい。つまり市民活動団体も、補助を行政責任の曖昧化と決めつけるのではなく、長期的な視野の中で活動の発展を構想できる場合は積極的に補助金支出を求めることも必要なのである。補助金の支出が行政責任の曖昧化となるか新たな公共サービスの創造につながるかは、市民活動団体の提案力にかかっていることに留意すべきである。

この点については、次節「事業委託のあり方」にも関わるが、「補助」から「委託」へ、「委託」から「補助」へと、双方向からの整理、見直しをすることが必要である。なお、この補助金と委託金の比較を表2に示す。

表2 補助金と委託金の比較

区分	補助金	委託金
根拠法	地方自治法第232条の2（寄附又は補助）	地方自治法第234条（契約の締結）
事業実施主体	NPO（補助先）	行政
領域・内容	<ul style="list-style-type: none"> <li>先駆的・開拓的で行政が取り組むべきとの全体合意が不十分な領域</li> <li>民間活動の育成が必要な領域（投資的な効果のある活動）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>元来、行政が取り組むべき領域</li> <li>委託によって公共の福祉が向上する領域</li> </ul>
	* 行政の直接関与が不適當な領域については、民間財団等でカバー	
NPOの条件	<ul style="list-style-type: none"> <li>行政が特定の民間団体に資金を提供する合理性が存在すること（先駆性、開拓性、補完性など）</li> <li>剰余金の私的分配をしないこと</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>行政を上回る専門性、効率性など能力、特性</li> <li>行政に準じる事務管理能力</li> <li>守秘義務の実行能力など</li> </ul>
事業の成果	<ul style="list-style-type: none"> <li>補助を受けたNPOに帰属（著作権などもNPOに帰属）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>委託元（行政）に帰属（著作権などは委託元に帰属）</li> </ul>
人件費	<ul style="list-style-type: none"> <li>原則的に算定されない</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>算定される場合が一般的</li> </ul>
支出の管理	<ul style="list-style-type: none"> <li>目的外使用がないか、厳しく審査される場合も多い</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>結果の成否が重視され、細かい明細が求められない場合も多い</li> </ul>

### 3 新しい統合補助金制度の具体案と検討点

#### (1) 「非営利公益市民活動促進補助金」の目的

本節第1項では、今後の箕面市での補助金のあり方についての原則を確認したが、「非営利公益市民活動促進補助金」はそのモデル的な補助金として構想されるべきである。

すなわち「非営利公益市民活動促進補助金」は、箕面市の補助金制度の中でも特に幅広い市民の参加による市民活動団体の活動を活発化するために運用するものだが、運用にあたって市民活動団体の「自立」を促し、行政との対等なパートナーシップが構築できるような自立的成長の呼び水となる必要がある。

まず補助を受け続けることによる行政依存傾向を避けること、また特定団体の既得権益化を抑え、補助金を受ける機会の公正化を図り、新たな市民活動の成長のために補助金が支出できるよう財源を確保することが必要である。ただし、補助金を受ける市民活動団体が自立的な活動ができない理由として、幅広く支援者を得るためのネットワーク力や民間助成金などを得るための企画力、あるいは自主事業収入の確保や事業の受託ができるだけのマネジメント力などの弱さがあげられる。そうした力が高まれば、行政の補助金をあてにせずとも活動でき、行政と対等な関係を構築することが可能になるであろう。そこで、補助金がマネジメント力、ネットワーク力などを向上し、あるいは専門性を高め、もって活動の「自立性」を高めるきっかけとなる仕組みを盛り込むことが必要である。

#### (2) 補助対象とする団体と事業の条件

##### ア 補助金申請団体の条件

「非営利公益市民活動促進補助金」の補助対象は原則として

- A 促進条例第2条に該当する団体
- B 行政機関内に事務局をもたない団体

の2つの要件が共に満たされる団体とする。

ここで「B」の要件を設けたのは、行政機関内に事務局を置いている場合、そのことによって行政からすでに便宜供与を得ているわけであり、さらに補助金を受けることは、他の市民活動団体との公平性を欠き、また団体の自立性向上にもプラスにならないとの判断からである。

しかしながら、団体の立ち上げ時などに事務局機能を提供するなどの促進策の必要性も想定されるため、今後、補助金制度の見直しを進めるにあたって、さらに検討を深めるべきである。

#### イ 補助対象事業の条件

補助金は、課題解決、調査研究、意識啓発などの各種事業に対するものとする。

その事業は、先の市民活動の特性や投資的效果を考慮して、箕面市域を対象とするか、箕面市を拠点にする市民活動団体による事業で、かつ

- A 事業への参加が一般市民に開かれ、成果も市民に開かれている公益的な事業
- B 波及性の高い事業
- C 新しい公共サービスのあり方を実践的に提案する事業
- D 市民的共感の得られる事業

などのいずれかの要件に該当する事業である必要がある。

また、民間の助成金などとの併給は、自立化の現れとして認めるべきだが、公平性の観点から国、地方自治体などから他の行政制度によって補助金を受ける事業は補助対象外とする。

ただし、今後、補助金制度の見直しを進める中では、分野によっては広く国などの補助金制度が存在するものもあり、上記の制限を一律に適用することが不適当な場合も考えられる。この点についても、今後、さらに検討を進める必要がある。

### (3) 補助事業の種類

「非営利公益市民活動促進補助金」は、以下の4つの典型的な事業に対して補助がなされるべきものである。

#### ア NPO起業補助金

- ・ 創造的な事業を起こすための高額補助金。ただし、相当以上の実現性を持った事業を対象とする。
- ・ 本補助金を2年度以上にわたって継続して受けることはできない。ただし、以下の補助金を受けることは妨げない。

#### イ 日常的継続事業補助金

- ・ 一年間のうち、一定期間活動を継続する事業に対する補助金。
- ・ 補助金への過度の依存を排するため、この補助金を同一事業に対して4年以上、継続して受けることはできない。
- ・ 3年間の補助を通じて、その他の資金（民間財団、会費・寄付金、行政からの委託など）による運営が可能となる社会的支持・評価を得られるよう、マネジメント力を高めるなど活動体制の発展を促すものとする。

#### ウ 単発・連携型事業補助金

- ・ 単独団体でも応募できるが実行委員会形式などによって団体が連携しネットワーク力を高める事業に対して補助する。

- ・ この補助金も、原則的に4年以上、継続的に受けることはできないものとする。

#### エ NPO支援事業補助金

- ・ 市民活動団体全体のマネジメント力向上のため、市民活動団体が単独ないし協働で実施する講座、フォーラム、情報誌の発行などに対する補助金。
- ・ 当面、補助期間などの制限は設けない。

以上のように、各補助金はそれぞれ市民活動の自立を促す工夫を盛り込んだものとして制度化を図る。

### (4) 補助対象とする経費、補助の金額、継続補助の取り扱い

#### ア 補助対象とする経費

補助申請のあった事業は、事業計画とともに明細を示した予算案によって審査するが、その際、補助対象とする経費は、

- A 報償費（講師・専門家等への謝礼等、調査・研究等にかかる報償費等）
- B 旅費（交通費、通行料金、宿泊費等）
- C 需用費（機材・資材・書籍等の購入費、チラシ・ポスター・報告書等の印刷費、材料費、消耗品等）
- D 役務費（通訳・翻訳料、通信運搬にかかる経費、保険料等）
- E 使用料及び賃貸料（会場使用料、車両・機械等の賃借料等）
- F その他の経費（その他市長が認める経費）

とする。

ただし、「妥当性の疑わしい高額な支出」（ホテルなどでの高額な会場費やタレントなど的高額な講師料など）、「自己責任で支出すべきもの」（食費、日常活動での交通費、ボランティア保険の保険料、加盟組織の入会費、年会費などの経費、遊興費など）は補助対象としない。

#### イ 補助の金額

従来補助金の中には「総経費から事業収入を引いた差額」に対して、その一定割合までを補助する方式がとられてきたものがあつた。しかし、この方式では、「自立」の努力を重ねて事業収入を増やせば増やすほど補助金が減ってしまい、「自立」へのインセンティブ（誘因）が弱ってしまう

そこで「非営利公益市民活動促進補助金」では、「総経費から事業収入を引いた差額」を上限に補助申請を受け付け、審査委員会で個々に判断することが望ましい。

また、多額の繰越金、予備費を持つ場合、他団体に比べて資金的な逼迫度が低いとみなされるから、特にその実態を考慮して補助の金額を検討すべきである。

## ウ 継続補助の取り扱い

年度を越えて継続的に補助を申請する場合、まず申請初年度に補助希望期間全体の事業計画、予算計画、最終年度の達成目標を記述した概要書の提出を求め、計画性を持った事業活動を進めるよう促す。

ただし、地方自治法の原則に則り、審査は単年度ごとに行い、初年度に次年度以降の補助を約束されるべきものではない。

初申請以降、2年目、3年目の事業については、それぞれ前年度の事業実績などを評価した上で、継続補助の可否と規模を審査するものとする。

なお、継続事業の内容によって、「同額補助」だけでなく、「サンセット方式」（徐々に減額）あるいは「サンライズ方式」（初年度に対し次年度を増額）の補助の形態を考慮すべきである。

## （５） 審査機関（非営利公益市民活動促進補助金交付審査委員会）

「非営利公益市民活動促進補助金」の審査は、以下に述べるような手続きに則って選出された審査委員によって審査するものとする。

まず「審査委員会」は、活動分野などのバランスを考慮し、経験・知識を有する専門家である「学識経験者委員」4名と、市民（箕面市在住・在職・在学者）からの「市民公募委員」4名で構成する。委員長は委員会の互選で選出し、委員会を総理する。

このうち「学識経験者委員」は行政内部の選考とし、「市民公募委員」は箕面市に在住しないし在職・在学の応募者の中から学識経験者と行政職員で構成する「市民公募審査委員選考委員会」で審査する。いずれの委員も市長が任命する。

なお、将来的に「市民活動支援センター」（仮称）が創設されることになった場合には、市民活動促進策の体系的・統一的な展開を図るため、支援センターの運営委員を中心にして「市民公募審査委員選考委員会」を組織することが適当であろう。

また審査の公正性を図るため、行政が指名して審査の任にあたる「学識経験者委員」が現役で役員を務める団体は、任期中、補助申請をできないものとする。一方、「市民公募委員」が所属する団体が応募する案件の審査の際には、当該委員はその採決に加わらないこととする。

審査委員の任期については、補助事業の効果を検証できる期間を考慮して、一定期間の継続が必要である。しかし、一方で固定化を避けることにも配慮が必要である。

例えば、審査委員の任期は2年を基本とし、半数交替制を取り入れるなど、継続性と新陳代謝が図られるようなシステムの構築が求められる。

さらに、審査委員は「非営利公益市民活動促進補助金」の審査にあたるとともに、後述する「成果報告会」にも出席し、補助事業の成果を検証しなければならない。また後述する「NPOマネジメント講座」の企画にも可能な限り参加するとともに、多

額の補助金を受けている団体に対しては、その活動現場を視察することが望ましい。

なお審査委員会は、条例に基づく審議機関として条例設置することが望まれるが、当面は、促進条例に規定する促進委員会の部会として設置するものとする。

## (6) 審査基準

### ア 補助事業の審査にあたって重視する事項

本節第1項での検討により、市民活動全般の活性化を図るため補助金を支出することの必要性は確認された。しかし、現実に補助金制度を運用するにあたっては特定の市民活動団体に補助金を支出する根拠を明確にしなければならない。

これは補助先選考の基準を明確化することでもあるが、これまでの検討を踏まえると、「非営利公益市民活動促進補助金」では、今後、箕面市の市民活動を活性化するための投資として効果のある事業に補助することが必要になる。

そこで、審査にあたって重視するのは、以下のような諸点になると考えられる。

- A 社会的公益性 (事業の実施によって社会的な公益向上が見込める事業であるか)
- B 自 立 性 (補助金だけに頼らず、自己努力による資金確保に努めているか)
- C 共 感 性 (市民的共感の得られる事業であるか)
- D 先 駆 性 (行政では取り組みにくい開拓的な事業であるか)
- E 問 題 提 起 性 (社会への新たな問題提起につながっているか)
- F 発 展 性 (補助金を受けることで団体や事業が発展する可能性が高いか)
- G 展 望 性 (事業自体に補助がなくなった後も継続的な展望があるか)
- H 実 現 性 (実行可能な方法、日程、予算で事業計画が立案されているか)
- I 普 及 性 (成果の広がりが期待される事業であるか)
- J 公 開 性 (運営の公開・透明性が高いか。ボランティア参加度や収入に占める市民などからの寄付額の比率、構成員や支援者の多様性など)
- K 事業記録の保存と適正な成果報告 (補助事業に関わる記録・証書類の保存、成果の報告や評価が適正になされているか)

### イ 政治的に意見が対立するテーマに関する取り扱い

税金を財源とする補助金である以上、一定の政治的中立性が求められるため、政治的に意見が対立しているテーマに関わる事業については補助対象とせず、民間の財源確保を促す。ただし、そもそも社会問題の中でまったく政治性を持たない課題はほとんどなく、「政治的であるため除外する」といった制限はできるだけ限定的

に取り扱うべきである。

## (7) 審査の方法

### ア 補助金の募集・広報

- ・ 募集の広報をするにあたっては、広報紙はもちろん、公共施設の窓口、ホームページなどで幅広く行うこと。
- ・ 「補助金交付申請書」は、上記の審査基準に関する情報が把握できる様式を工夫する。
- ・ 募集については、年に複数回行うことが望ましい。

### イ 応募予定者向け「説明会」兼「研修会」の実施

- ・ 補助制度に関する「説明会」の後、企画書の作り方、プレゼンテーションの方法などについて学習できる「研修会」を実施する。
- ・ 「説明会」兼「研修会」には審査委員が立会い、応募者のヒアリングや個別的な助言を行う。

### ウ 申請書の縦覧

- ・ 応募した申請書は、審査までの間、市民に公開する。
- ・ 企画力の向上を促すため、申請書等の公開中、他の企画などを参考に、申請書等を変更しても良いものとする。

### エ 審査及び補助金交付

- ・ 補助事業の種類のうち、必要に応じて公開コンペを実施し、応募者は公開の場でプレゼンテーションを行う。審査過程も公開。講評を直接、応募者に行う。
- ・ 応募件数が多い場合は、一次選考（書類審査）を審査委員会で行う。
- ・ 審査コストおよび応募コスト（プレゼンテーションにかかる負担）を考慮し、低額の補助については、審査委員会内での書類審査のみとする。
- ・ 審査委員会の審議内容は、公表するものとする。
- ・ 補助金不交付の理由も文書で通知する。

### オ NPOマネジメント講座の開催（自立化支援）

- ・ 行政からの補助金だけに頼らない事業運営力をつけるため「マネジメント講座」を開催し、応募者だけでなく広く一般に参加を呼びかける。ただし自発的な参加を求める意味からも、講座は有料とする。

### カ 成果報告

- ・ 次年度の「公開コンペ」の第1部、ないしは別に「市民活動フォーラム」のよ

うな場を設定し、補助事業の成果を報告し合う。

- ・ 成果発表会の際には、会場の参加者からも票を投じてもらい、審査委員の評価との重みづけ（例えば審査委員の評価を4とするのに対し、参加者全体の評価を1とするなど）を行った上で、「参加型評価方式」の総合評価を実施する。
- ・ 市民活動の「評価」については、営利事業のように「収益性」「経済性」といった指標で評価することができず、今後とも十分な研究が必要である。
- ・ 補助金の執行に関する決算資料は、事業終了後すみやかに一般市民に公表するものとする。

## 第2節 市民活動団体への事業委託のあり方

前節では、市民活動の代表的な促進策である「補助」について検討したが、それとともに重要なのが行政と市民活動団体との間に交わされる事業委託など、契約による公共サービスの分担である。

市民活動団体への事業委託の拡大は、促進条例の中に「公共サービスにおける参入機会の提供」という条文（第9条）を掲げているように、箕面市における市民活動促進策の重要な柱の一つである。

本節では、事業委託など、市民活動団体との契約のあり方について検討する。

なお、本答申書では、市民活動団体に対する市の事業委託、請負、物品購入、その他外部発注すべてを想定しており、これらを総称して「委託」という表現を使うものとする。

### 1 市民活動団体へ公共サービスを委ねる意味

#### (1) 行政が担っている公共サービスを外部発注する意味

そもそも行政が取り組むべき事業を外部に委ねることには、以下のような意味がある。

##### ア 行政のスリム化と公共サービスの高度化・多様化の促進

専門化が進んだ現代社会において、各分野の専門家をすべて行政の中に抱え込むのは不可能である。

事業委託などの外部発注は、専門性、効率性を持った団体の活用によって「行政のスリム化」を進めるとともに、「公共サービスの高度化・多様化」・「高満足サービスの提供」を進めることができる。

##### イ 公共サービスへの民間参入の機会提供

事業委託などにより、行政が行う公共サービスを市民活動団体や企業などの民間に委ねることは、公共分野における行政の独占的な提供体制を崩し、多様な供給主体を生み出すきっかけともなる。

また、そのことによって、豊かな地域サービスを創出することができる。

##### ウ 地域ニーズに即した公共サービスの提供

さらに市民活動団体への事業委託によって、より市民に身近なところから地域ニーズに即した公共サービスの提供が可能になる。これはアであげた「公共サービスの高度化」の一つの例でもある。

## (2) 特に市民活動団体への事業委託を進める意味

このように事業を外部へ委ねること自体に多くの意味があるが、特に市民活動団体に事業委託を進めることには、さらに以下のような意味がある。

### ア 公共サービス提供段階への市民参画を通じて「コミュニティ」の再生を進める

事業委託は、地域社会が抱えている問題に気付いている市民活動団体が、公共サービスの提供に直接関わることにより、主体的に、または行政と協働して、その問題解決にあたらうとする道を大きく開く。

例えばゴミの収集及びリサイクルを民間企業に委託した場合、収集・リサイクルすべきゴミが増加しても、契約の範囲内であれば特別の感慨を抱かないであろう。しかし、同様の事業を市民活動団体に委託した場合、他ならぬ市民自らが出すゴミの多さに気付き、本来、次善の策であるリサイクルで対応するのではなく、まずゴミ自体を出さない暮らしを営む必要性を実感することが予想される。

このように市民活動団体への委託は、単なる受託者という立場を越えて、社会が抱える問題を市民が主体的に解決しようという気運を高めるきっかけとなる。

つまり公共サービスの提供段階への市民参加は、顔の見え合う関係を構築し、市民自らの手で「コミュニティ」の再生を進める契機となるものである。

### イ 「市民分権」を進めるテコとなる

市民活動団体が公共サービスを提供する場合、行政と無関係に事業展開するケース、補助金の交付を受けて行うケース、委託などの行政との契約により行うケースがあると考えられる。

このうち、従来、行政の担当分野とされていた領域の事業を、委託契約などによって市民活動団体へ委ね、その創意工夫で具体的なサービスの提供を行うことで「行政から市民への分権化」の端緒となる。

この分権化には、まず実行責任の委譲に伴う「分権」という意味がある。これにより、市民の創意や配慮のこもった公共サービスが提供される道を開くことができる。

これに加え、市民活動団体への事業委託は、以下のような点で市民活動団体の成長を促すものである。

つまり、市民自らが公共サービスの担い手になるということで、自らの意志と自らの責任のもとで地域社会の課題を解決する経験を重ねることである。この過程を多くの市民が体験することで「市民自治」の意識醸成も期待できる。

また、公共サービスの実施を通じて市民活動団体の成長が促進される。委託費には人件費や管理費への支出もその積算に含まれることが一般的なので、市民活動団体の運営基盤を強化する面がある。

このように市民活動団体への事業委託は、市民の自治意識を高め、市民分権を進

めるテコとしても大きな意味がある。

#### ウ 市民活動団体の機動性、効率性などを活かす

市民活動団体への事業委託は、第1章で指摘したようなさまざまな市民活動団体の特性を活かすものでもある。

その上、市民活動団体には多様なボランティアの参加があり、企業などに比べて幅広い人材を抱えている団体も少なくない。

また、ボランティアに加えて、対価性のない会費や寄付を得て事業が展開できることから、結果として適正なコストで事業が展開できる可能性がある。もちろん行政は、この特性を安直に受け止め、単なる安上がりな委託先として利用することは戒めなければならない。市民活動団体が、適正なコストでより豊かな高満足度の公共サービスを展開できる潜在力をもっていることは、積極的に評価すべきである。

さらに、市民個人の自発的なつながりによる市民活動団体が、公共サービスの供給者となれば需用者である市民との間に顔の見え合う関係が成立し、より市民に有益なサービス提供が行われる。

#### エ 市民活動団体の専門性を活かす

市民活動団体の中には、市民自らが企画実施しているがゆえに、市民にとって、より身近で地域ニーズに即した質の良いサービスを提供している例も少なくない。

また新たな行政課題を先取りして対応している場合も多く、その場合は実験的な取り組みとして補助金で支援するよりも、行政責任を明確にした委託事業とすることが適当であろう。

既存事業についても、市民活動団体に委託することで市民の視点からの刷新が期待できる場合も多いと考えられる。

#### オ 行政の代替機能を市民活動団体に蓄積

市民活動団体への事業委託を通じて、市民が平時に行政の事業を代替する経験を積んでいくことによって、阪神・淡路大震災などのような非常時に行政の機能が麻痺した場合でも、市民が一定程度行政の機能を代替することが可能となる。このように市民活動団体への委託は、行政だけに依存しない柔軟な社会を築くことにつながる。

#### カ 市民活動団体の成長を期待した「投資」的意味

以上のように市民活動団体への事業委託には多くの意義があることから、将来、地域における多様な公共サービスの提供主体として市民活動団体が育つことを期待し、政策的に市民活動団体への積極的な委託を促進することが必要であろう。

現状では、比較的規模の小さい団体が多く行政内に市民活動団体の事業遂行能力に対する不安から事業委託を躊躇する面もある。しかし、以上のような市民活動団

体への事業委託の意味を考えた場合、その成長を促す「投資」的效果をねらって事業委託を積極的に行うことを検討すべきであろう。

#### キ 地域経済の発展を促せる

特に箕面市域で活動している市民活動団体への事業委託は、市域内での雇用を生み出し、また市域の購買力が高まったり市税収入の増加をもたらしたりすることで、地域経済が発展する仕組みの構築にもつながるものである。

## 2 事業委託における現行制度などの課題

市民活動団体への事業委託には大きな意義がある。しかし、現行の制度では、その力を生かしたい多くの課題がある。

### (1) 事業委託のルールの明確化

以上で述べた市民活動団体への事業委託の意義を考えると、まず必要なのは、事業委託のルールの明確化である。

従来、市民活動団体と行政の関係は補助金の支出を通じた活動支援が多かった。しかし、事業委託は行政にとっても多くの意義がある点で、市民活動団体への一方的な「支援」ではない。市民活動団体への委託によって、基本的には公共サービスの効果的提供、専門性確保などの目的を達成することができ、外部の資源を行政が活用する施策として、行政の側にも大きな意義をもたらすものである。

もちろん、公共サービスを実施するにあたって、市民活動団体に参入する機会を提供する意義は極めて大きい。だからと言ってむやみやたらと市民活動団体に事業委託をすれば良いということではない。あくまでも公共サービスの質が高まるという条件が満たされなければならない。

前項で指摘した「投資」的意味もあり、評価は総合的にしなければならないが、ともあれ上記の点が曖昧になると、単に市民活動団体に行政資金をまわす方法論に傾く危険性があり、情報公開の時代に不透明領域を生み出すことにもなってしまう。

### (2) 行政システム上の課題

現行の行政の契約システムは、それ自体にもさまざまな課題があり、特に市民活動団体を排除するものではないが、次のような点が指摘できる。

#### ア 委託事業に関する情報の公開・発信がシステム化されていない

現行では、委託など、外部に委ねられる事業の状況を市民活動団体を知る仕組みとしては、行政の予算書などによる他ない。

法律に基づく公告や大きな事業に対しては業界紙などの活用があるが、小さな事業においては行われていないので、市民活動団体にとっては有効なものとなっていない。

イ 現行行政の例規が市民活動団体を委託の契約先として想定していない

現行制度では、そもそも市民活動団体を委託の契約先として想定していない。

特に競争入札においては参加できる条件として、2年以上の営業実績を持つことなどとなっているが、「営業」の表現が市民活動団体の活動イメージに合わない。

また、入札見積金額の5%以上となっている「入札保証金」、契約額の10%以上となっている「契約保証金」についても、保証金に代えて保険会社の保険をかける方法もあるが、任意団体の場合、保険会社の引き受けに消極的な場合も多い。

さらに保証金の免除制度についても、過去において行政から同レベルの契約実績が必要で、市民活動団体が新たに事業を受託する場合は適用されない。例外的規定である「市長が特に納付の必要がないと認めるとき。」という条項をもとに保証金の免除もあるが、これ自体、市民活動団体への委託が例外的措置であることの現れとも言える。

ウ 事業企画段階で、市民活動団体の創意が反映されにくい

現行では、行政が企画し決定した事業を委託先が受託することが一般的で、事業企画の際に市民活動団体の創意が反映されることは少ない。しかし市民活動団体は、それぞれの視点から行政が見出していない課題を把握し、あるいは解決に向けたユニークなアイデアを持っている場合も多い。こうした市民活動の特性を生かせる事業委託システムの構築が必要である。

(3) 事業委託先選定上の課題

また事業委託先を選定する段階でも、以下のような課題がある。

ア 委託条件にかなう能力を有する市民活動団体が少ない

事業委託の条件にかなう能力を有する市民活動団体がまだ少なく、その能力向上のための仕組みも整備されていないという課題がある。

補助を受ける場合と違い、事業を委託する場合は、委託者に代わって事業を実施することになるため、専門的な能力に加えて、委託者と同等レベルの安定性や事務管理能力などが求められる。しかし市民活動団体の多くは人材・資金の基盤が脆弱で、こうした条件を満たす団体は少ない。しかも、事業受託能力の向上という視点から市民活動団体の能力向上にあたる機関や仕組みもほとんどない状況にある。

そこで委託にあたって零細な団体でも受託しやすいように規模や地域性で事業を分割するといった工夫をするなど、市民活動団体の実情に合わせた委託システムの

開発も必要である。

一方、市民活動団体の能力開発のためのマネジメント研修を充実させるとともに、事業委託にあたって随時、相談業務にあたる機関を創設し、この機関の支援をもって信用力を付けるといった体制を整備することが必要である。

#### イ 事業受託に意欲を持つ市民活動団体の存在が把握しにくい

事業受託に過剰に依存することは「下請け業者」化の危険が伴うが、財源の多元化を図るなど自立的な運営ができる市民活動団体の中には、行政からの事業受託に意欲を持つ市民活動団体も少なくない。しかし、その存在が行政側から把握しにくく、促進条例に基づく登録を市民活動団体に積極的にアピールすることが必要となる。

また行政が担っている公共サービス分野への参入意欲を持つ市民活動団体があっても、その意欲を発信・公開するアピール力が弱く、またそれをサポートするシステムや機関も整備されていない。

もちろん、市民活動団体が受託への名乗りを上げられるように、委託事業内容の情報を幅広く公開することに努めなければならない。

#### ウ 競争入札による価格優先の決定となる

地方公共団体が行う契約は、競争入札が一般的であるが、この場合、契約者の決定の基準は価格である。

この価格優先の決定において、特に長期的な継続が見込まれる事業を初年度の入札価格で決定する場合、必要以上の値引き競争を誘発し、その結果、適切な水準のサービス提供ができなくなり、さらに「談合」といった公平な商行為を逸脱した行為の誘発や、安定的な事業供給体制を構築しにくいなどの問題が、従来から指摘されてきた。

特に市民活動団体との関係でも、価格だけの判断では資本力がある企業に有利に働きやすい。それに、仮に市民活動団体がボランティアの協力を得て入札価格を下げることができたとしても、これはボランティアをサービスの「安上がり化」に活用するだけの態勢となってしまう、長期的に見てボランティアの共感を失いやすいなど問題が多い。

結局、委託を受ける団体の能力を総合的に見るシステムが必要となる。

#### エ 随意契約で委託先を選定する際の根拠が抽象的である

市民活動団体が有する特性を活かすためには、価格優先という契約形態のみを採用せず、「随意契約」による委託先選定が必要になる。

この「随意契約」とは、地方自治法施行令第167条の2において、少額の契約や緊急時の契約などの例外的な事情があった場合の他、特に「不動産の買入れ又は借入れ、普通地方公共団体が必要とする物品の製造、修理、加工又は納入に使用さ

せるため必要な物品の売払いその他の契約でその性質又は目的が競争入札に適しないものをするとき」(同施行令第167条の2第1項第2号)と規定されている。

しかし、この「その性質又は目的が競争入札に適しないものをするとき」とはどのような場合を指すのかという基準は抽象的である。そこで、随意契約での委託先選定に際し、その選定の根拠を明確化することが求められる。

### 3 市民活動団体への事業委託を進める上での課題

今後、市民活動団体への事業委託を積極的に進めることには大きな意義がある。そこで、市民活動団体に事業委託を進めるにあたっての課題を検討、解決していかなばならない。

#### (1) 市民活動団体への事業委託として「適当な“領域”」は何か

まず市民活動団体に事業委託をすることが適当だと考えられる「領域」について検討する。

##### ア 現行の「直営」「補助」「委託」の見直し

現行の「直営」「補助」「委託」の区分を見直すことが必要である。

まず直営で実施している事業の中に、市民活動団体への委託が望ましい事業がないかどうか、及びこの中の補助金の中に本来は委託とすべき事業がないかなどの見直しが必要になる。

また委託として実施しているものについても、行政との関係性が深い公益法人に独占的に委託している部門の見直しを行い、必要に応じてより一層、市民活動団体・民間部門へとシフトさせていくことが求められる。

##### イ 事業の性質上の区分

「市民活動団体へ委ねていく分野」に関しては、特定の“分野”を限定して委託を考えるのではなく、行政が取り組むあらゆる“分野”に市民活動へ委託する可能性があると考えべきである。つまり、分野ごとに、どのような“領域”で市民活動団体の特性を活かした事業委託ができるかを検討する必要がある。

この場合、委託を行う事業の性質によっても、委託する領域が変わってくる。具体的には、以下のような区別が考えられる。

##### A 市民活動の特性や社会的意義から、市民活動団体への委託を優先させるべき「市民参加領域」

市民参加を促すなど、その事業の性質上、市民活動団体に優先的に委託すべき領域として、以下のようなものが考えられる。

- ・ 「自分たちの住むまちを主体的に築いていこう」という意識が醸成されるなど「市民参加型のまちづくり」への移行が見込める領域
- ・ 元来、「市民活動」として自主的な展開を期待すべき領域（市民による組織づくりや市民運営で定着させていくべき領域）
- ・ 新たな行政課題への対応（市民活動団体が先駆的に課題解決に取り組んできた領域）
- ・ 新たな政策提言・公共サービスの創造が期待できる領域（企画公募などの方法により市民による新たな政策・施策の提案を受けられそうな領域）
- ・ 当該事業に直接関わる市民ニーズの把握 など

#### B 市民活動団体の参入を促す「地域ニーズ対応領域」

市民活動団体の参入を促すことで、市民にとってより身近で地域ニーズに即した質の良いサービスを提供できると考えられる領域がある。これは、今後、市民の積極的な関わりを促すべきだと考えられる領域でもあるが、具体的には以下のようなものが考えられる。

- ・ 地域（小学校区又は中学校区）に根ざしたサービス提供が求められる領域
- ・ 地域限定的な課題への対応で、当該地域の市民自身の関与が求められる領域
- ・ 区画整理など特定のまちづくりに関する計画の策定に関わる領域
- ・ （従来は十分に認識されていなかったが）市民活動団体の持つ専門性が活かされると考えられる領域

#### （２） 企業等との「公正な競争」の確保と「コーディネート機関」

先に指摘したように市民活動団体への事業委託には大きな意味があるが、個々の市民活動団体の多くは組織的に脆弱な運営体制であることを考慮すると、契約にあたって、市民活動団体との単独契約だけでなく、市民活動団体どうしの共同受託や企業や公益法人などと連携し共同で受託する形態もあって良いだろう。また市民活動団体の規模に応じて受託事業を分割発注する仕組みを導入することも考えられる。さらに先に市民活動団体の事業を受託する際の課題の一つにあげた営業実績（市民活動団体においては活動実績）についても、企業や団体間の連携を通じて受託実績を積みやすくすることが必要である。

この場合、両者（市民活動団体と企業や公益法人）ないし三者（前者に行政を加える）を仲介するコーディネート機能を有する機関が必要である。後に検討する「市民活動支援センター」が担うべき機能の一つに、このコーディネートの役割があると考えられる。

### (3) 事業委託に関する情報提供について

#### ア 情報提供の前提条件

行政と市民活動団体が契約関係を通して公共サービスを担うには、双方が対等な基盤に立つという原則を遵守しなければならない。

この対等な基盤を築く条件の一つに「行政情報の公開」がある。この行政情報は、元来すべて市民の「共有財産」であるという観点に立てば、市民から求められた時にだけ情報を提供するという姿勢ではなく、積極的にこれを開示・公開して、アカウンタビリティ（説明責任）を果たすことが求められる。

#### イ 情報の提供

また、協働の促進という観点から、そもそも事業化すべきかどうか、そして事業化する場合は計画段階からの事業情報を積極的に提供するとともに、事業委託先の公募を広く行うことも必要である。

この場合、そもそも一部の自治体で取り組まれている「アウトソーシング推進計画」のように「事業委託に関するマスタープラン」を作成し、この段階から広く情報公開することで、民間企業や市民活動団体の受託意欲を高めることが必要である。

その上で市民活動団体への委託を予定している事業について、市広報紙「もみじだより」や「みのおFM」、「ホームページ」等を積極的に活用し、市の事業内容の周知を図り、委託先を公募すべきである。なお、この市民活動団体を公募するという作業自体が、「市民分権を進める」という市の姿勢を示し、市民の意識改革を促す効果が期待できるだろう。

また公募情報とともに、審査結果も公表し、どの市民活動団体にどのような条件で事業委託がなされることになったかも、合わせて市民に報告する必要がある。

なお、将来、「市民活動支援センター」のような機関が設置された場合は、以上の情報を一元的に発信することができる。

### (4) 企画段階からの公募

先に指摘したように、市民活動団体には、行政が見出していない課題やニーズを把握していたり、あるいは解決に向けたユニークなアイデアを持っていたり、また中には行政を超える企画力を有している団体も少なくない。

そこで、こうした市民活動団体の特性を活かすため、一部自治体で先駆的に取り組まれているように、予算の中に「市民提案枠」を設け、市民からの提案をもとに委託事業として施策を展開するとか、積極的に事業目的や予算を明示し、その事業目的実現のための具体的な事業計画は市民活動団体からアイデアを募集して事業委託を行う「企画公募型事業委託」を実施するなどの方策も検討する必要がある。

#### 4 市民活動団体への事業委託推進マニュアルの作成

市民活動団体への事業委託を公正・透明な手続きで進めるため、「評価軸」などを考慮した「事業委託推進マニュアル」をまとめる必要がある。

市民活動団体への事業委託にあたっては、以下のような「事業委託推進マニュアル」による。

##### (1) 市民活動委託可能領域の検討

まず、その事業が市民活動団体との委託契約が可能である領域、「市民参加領域」、「地域ニーズ対応領域」に当てはまるかどうかをチェックしなければならない。

当てはまる場合には、市民活動団体優先事業として、非営利公益市民活動団体登録名簿から該当団体を選択する。

##### (2) 委託が適当な登録団体の「評価指標」の検討による根拠の明確化

選択した登録団体が、委託が適当な団体であるかどうか審査するにあたっては、評価指標を検討して、選択した根拠を明確化する必要がある。以下に、その一例を示す。

###### ア その領域における「事業遂行能力」をもつ市民活動団体か否か

- ・ 事業遂行に関する専門性（個々の委託事業ごとの尺度、事業マニュアルの有無、事業研修の実施など）
- ・ 予算（適切な費用対効果が得られるかなど）
- ・ 企画力（同様の事業に対する情報収集などに基づく企画への反映。過去に実績がある場合は、その結果がどのように反映されているかなど）
- ・ 運営力（契約形態にもよるが、スケジュール・担当などの明確化が図られているか、苦情受付の体制、損害賠償保険の加入の有無、人権擁護体制など）

###### イ 「まちづくりへの市民参加」を進められるか

- ・ 公開性（情報発信に努めているか。事業実施後の情報公開などはどうか。決算の公開など）
- ・ ネットワーク（他の市民活動団体などとの協働度合い）
- ・ 市民参加度合い（ボランティアなどの参加者数・関係者相互の協働度合いなど）
- ・ 人材育成（市民活動団体内で必要な研修が実施されているかなど）
- ・ 地域ニーズの把握度合い（地域の市民ニーズ把握方法の有無やその的確性など）
- ・ まちづくりへの貢献度（付随する地域課題の解決など）

- ・ 波及性（他の市民、団体内外への影響など）
- ウ 市民満足度は高いか（事業企画等からの基準）
  - ・ 安心感（地域との一体感、「顔の見え合う」関係性など）
  - ・ 最適価格と高満足度（利用者数・再利用者数の増加、継続的利用者数の増加など）

なお、以上の評価指標（チェックリスト）は例示であり、個々の事業ごとに適切な評価指標を設ける必要がある。また、この評価指標自体についても市民活動団体や行政との協働作業の中で設定していくことが必要だろう。

### （３） 市民活動団体への事業委託促進に向けた総合的な評価制度の導入

以上の委託先選定の評価にあたっては、従来、庁内の担当部署で裁定し、契約がなされてきたが、今後、より客観的で総合的な評価をするため、他の制度の導入も検討されるべきである。すなわち、以下のような、よりシステム化した方式も導入すべきであろう。

#### ア プレゼンテーション方式

「庁内選定委員会」などの場で、受託希望者に企画案を発表（プレゼンテーション）してもらい、委員会で委託先を決定する方式である。

#### イ 公開コンペ方式

一方、企画案を広く公募し、公開の発表審査を経て、委託先を決定する方式も考えられる。市民活動団体への事業委託の場合、この方式の方が市民の意識啓発につながりやすく、「コミュニティの再生」といった市民活動団体への事業委託の意味が、より大きく実現できると考えられる。

しかしその一方で、費用と時間がかかるため、この方式は、特に市民活動の推進に重要な影響を与える事業委託の場合などに採用することが適切だと考えられる。

また、そもそも評価を総合的、体系的に行うには、先に指摘したように、「事業委託に関するマスタープラン」を策定して全体計画および個々の事業委託の位置づけを明確化するとともに、委託時に具体的な目標を設定し、委託後、事業執行の達成度などを評価する仕組みが整備される必要がある。

## 5 委託事業の実施にあたっての留意

事業委託にあたっては、それが委託元である行政の事業となることから、その実施にあたって、行政が委託先に対して細部まで指示・管理する例が少なくない。

しかし、必要以上の指示・管理は、先に指摘したような市民活動団体の特性が活か  
せなくなる危険性もあり、この点、十分な配慮が必要である。

公金の支出にあたっては一定の管理は不可欠だが、仕様書での過剰に詳細な規定を  
することなく、市民活動団体の伸びやかな取り組みを阻害しないという基本的な方向性  
の認識が必要である。

市民活動団体へ公共サービスを委ねる意味は既に述べたように、行政のスリム化を  
進めるとともに、公共サービスの向上を目指しながら、また同時に市民の新しい生き方、  
自己実現も図られることにある。多様化している公共サービスの分野において、市民の  
自発的な参加による市民活動団体に権限を委譲、つまり市民分権を行うことによって、  
より市民ニーズにあった公共サービスを市民の手によって提供できることになる。とす  
れば市民活動団体に事業委託をすることは、顔と顔が見え合う関係から地域コミュニテ  
ィの再生が期待できるものであり、その契約は価値が付加されると判断できる。

それ故、事業執行にあたって多様できめ細かな高満足のサービスを提供するために  
必要なコストをまかなうだけの委託事業費は確保されるべきである。過度の低価格、安  
上がりのみを市民活動団体に求めること自体、市民と行政との協働関係の推進という理  
想を破棄するものであり、必要なコストが事業費でカバーされてこそ、市、市民（活動  
団体）、事業者が自らの豊かな地域社会の形成に果たす役割を認識し、それぞれの責務  
と役割のもとに協働するという促進条例第3条の基本理念が全うされるのである。

# 事業委託推進マニュアル

## 市民活動団体へ事業委託を進める意味

- ア 公共サービス創造への市民参加を通じて「コミュニティ」の再生を進める
- イ 「市民分権」を進めるテコとなる
- ウ 市民活動団体の機能性、効率性などを活かす
- エ 市民活動の専門性を活かす
- オ 行政の代替機能を市民活動団体に蓄積
- カ 市民活動団体の成長を期待した「投資」的意味
- キ 地域経済の発展を促せる

### 1 市民活動委託可能領域

- A 市民活動の特性や社会的意義から、市民活動団体への委託を優先させるべき「市民参加領域」
- ・「自分たちの住むまちを主体的に築いていこう」という意識が醸成されるなど「市民参加型のまちづくり」への移行が見込める領域
  - ・元来、「市民活動」として自主的な展開を期待すべき領域（市民による組織づくりや市民運営で定着させていくべき領域）
  - ・新たな行政課題への対応（市民活動団体が先駆的に課題解決に取り組んできた領域）
  - ・新たな政策提言・公共サービスの創造が期待できる領域（企画公募などの方法により市民による新たな政策・施策の提案を受けられそうな領域）
  - ・当該事業に直接関わる市民ニーズの把握 など
- B 市民活動団体の参入を促す「地域ニーズ対応領域」
- ・地域（小学校区又は中学校区）に根ざしたサービス提供が求められる領域
  - ・地域限定的な課題への対応で、当該地域の市民自身の関与が求められる領域
  - ・区画整理など特定のまちづくりに関する計画の策定に関わる領域
  - ・（従来は十分に認識されていなかったが）市民活動団体の持つ専門性が活かされると考えられる領域

1に当てはまらない場合

2 1に当てはまる場合、市民活動団体優先事業

3 市民活動団体登録（以下「登録団体」という）名簿から該当団体を選択

・事業を受ける登録団体がいない  
・評価できない

企業  
営利事業者

4 委託が適当な登録団体の評価指標の検討による根拠の明確化  
その領域に「事業遂行能力」をもつ市民活動団体か否か  
「まちづくりへの市民参加」を進められるか  
市民満足度は高いか（事業企画等からの基準）

5 予算の決定

6 事業内容の公開（決定次第随時）

7 事業実施

競争入札または随意契約

8 受託可能登録団体が複数の場合  
4に基づく総合評価で選定

8 登録団体が一つの場合

9 随意契約

10 契約内容の公開

11 評価及び公開

### 第3節 市民活動団体の公共施設利用のあり方

市民活動団体の活動を活発化する上で重大な焦点の一つに、活動拠点の確保がある。活動拠点とはまず、会合や作業、研修会、発表会などの場である。この場として、公共施設がよく利用されているが、今後、活動をより活発にするために、公共施設利用のあり方を検討する必要がある。

また公共施設を継続的に占有利用できるようにし、日常の事務や作業、メンバー間の連絡、郵便物の受け取りや資機材の保管場所となる「事務所」として提供することも考えられる。このような場合のあり方についても検討が必要である。

#### 1 公共施設の利用について

会合や研修会などで、市民活動団体が公共施設を利用する場合、より活動を発展させやすくするため、以下のような課題の整理が必要である。

##### (1) 使用料減免のあり方

###### ア 現状の課題

箕面市では、市民活動団体の公益性をふまえ、公共施設の使用料を減免している。例えば、生涯学習センターにおいては、「市内に主たる事務所を有する公益を目的とする団体又は社会教育法第10条に規定する団体のうち市の機関が認めるものがその目的のために利用するとき」は5割、「市民の実生活に即した教育、文化及び福祉に関する恒常的な活動を行う団体のうち、市の機関が認めるもの」は7割、「障害者基本法第2条に規定する障害者又はこれに準ずると市長が認めるとき」は10割と、それぞれ減免率が規定されている。しかし、この減免率は他の市内公共施設では、設立趣旨や館の性格により、これとは異なっている場合があり、必ずしも統一されていない。

なお、行政（箕面市）が公共施設を利用した場合は無料となっているが、市民活動団体もまた行政と同様に公共的な課題に取り組んでいると考えた場合、市民活動団体にも行政同様に10割の減免、すなわち無料での施設提供を保障しても良いのではないかとの考え方もある。

もちろんこれは市税負担の増大につながるし、「応益負担」という見方が強調される行政改革の流れとの整合性も問題となる。

###### イ 論点の整理

そもそも使用料減免の意味を考えなければならない。

箕面市の公共施設使用料は、行政の経費補填があるため、元来、近隣他市と比較して、低廉な料金設定となっている。とはいえ、規模の小さい団体が活発に活動し

ようとすると、そこに一定の負担が生じることは確かである。

しかし、公共的な課題の解決に取り組むとはいえ、市民活動団体は特定のテーマに特化して活動する点で行政と異なる。その市民活動団体に行政と同様に無料での利用を保障すると、行政の経費補填で、特定の分野に関わる団体が頻繁に施設を利用することも起こり、結果的に不公平を生ずることになる。

一方、公共施設は市民の社会参加活動を支える基盤的なインフラストラクチャー（社会的な生活基盤）であり、基本的な市民サービスの一つとして位置づけることもできる。この場合、一定の応益負担を設定しながら、可能な限り低料金で施設を提供するということになる。

#### ウ 今後の方向性

新たな公益活動の担い手を育成し活動を促進させるためには、市民活動団体が利用する際の公共施設の利用料は、ある程度の減免も必要である。

具体的には、その団体が市民活動団体であるかを審査した後に、市民活動団体の場合は、申込当初に「減免対象団体」として、会則の添付や具体的な事業内容の明示を求め、一定の基準に基づく審査による「事前登録制度」を取り入れることが必要であろう。「事前登録制度」を導入することにより、事前審査でもって、その団体の公益性を確認し、一定の減免率で対応する。現在の各施設の条例施行規則に基づく「使用料の減免」で対応できるものについては、その範囲で審査を行うこととし、それ以外については、施行規則に市民活動団体がその施設を利用する場合の項目を設けるなど、改正すべきである。

### （２） 収益事業の実施に対する取り扱いについて

#### ア 現状の問題点

現在、公共施設を利用する場合、「営利を目的とするとき」には使用制限がある。

ここで、申請団体が市民活動団体であっても、入場料を取って実施するような場合、営利事業と収益事業（営利を目的としないが有料で実施する事業）の区分が明確にされていないことから、営業行為とみなされ、使用が不可となる施設がある。つまり、市民活動団体が、その本来の活動目的に資するため収益事業を行う場合の使用は、現状では原則として認められていない。

このような規制が実施されているのは、市税が投じられ安価に提供されている施設で販売行為などを認めれば、結果的に行政が営利行為に対して補助をしていることになり、公金の使途として適切でないからである。

しかし市民活動団体の場合、収益事業で得られた利益は私的に配分されず、団体本来の目的を達成する活動のために活用されるものであり、単に収益事業を禁止することはそぐわない。

そこで、このような団体の収益事業実施のために公共施設を利用できるようにす

れば、助成金などだけに頼らず、収益で自立運営しようと努力している団体に対する支援にもつながる。

#### イ 今後の方向性

「市民活動団体による収益事業」と「企業などが行う営利事業」の概念の違いを明確に定義する。すなわち「収益事業」とは、市民活動団体が本来の活動目的に資するために行う事業で、収益を構成員で分配しないものである。一方、「営利事業」とは財産を増やすことを目的とした事業で、収益を構成員などに分配するもの、ということになる。

このように整理すると、市民活動団体が活動資金を確保するために実施するバザーやフリーマーケット、事業経費を回収するために有料で実施される講習会などは「収益事業」とみなすことができる。

よって、非営利団体が公益的活動に資するための資金確保のために行う収益事業については、企業等が行う営利活動と区分し、現行の各公共施設の使用制限規定から除外することが必要になる。

## 2 公共施設の継続的占有利用について

一般的な施設利用に加え、市民活動団体が公共施設を継続的に占有利用できるようにし、市民活動団体に対し、日常の事務やメンバー間の連絡、郵便物の受け取りや資機材の保管場所となる「事務所」「作業所」としての提供が求められる。

### (1) 公共施設の継続的提供を検討する理由(市民活動団体側のニーズ)

市民活動団体の多くは、公共施設などを活動の拠点としており、いわゆる事務所となるようなものを持っていない。このため、メンバーの個人的な努力に頼って、自宅等を事務所・資材の保管場所としている団体も少なくない。この場合、公私の区別をつけにくく、また会合の場所なども公共施設を転々と移るなど、市民活動を社会的、継続的に発展させる上で大きな制約要因となっているので、この解消を図る必要がある。

### (2) 市民活動団体の公共施設の継続的使用について

#### ア 行政が所有する施設等の継続的使用の現状

「行政財産」(行政が施策遂行のために活用している施設など)は、その用途・目的を妨げない限度において、例外的に民間団体に対して使用を許可することができるし、一方、「普通財産」(施策遂行に活用していない行政の所有施設など)は、民間への貸し付け、あるいは売り払うことが可能となっている。

実際、箕面市においては、障害者の働く場づくりの推進のために市民活動団体に施設の継続的使用を許可している事例や、職員の福利厚生や市民の利用に供するために民間団体に食堂・売店として提供している事例がある。

#### イ 施設の継続的使用の意味

市民活動団体にとって、継続的に占有使用できる場が確保できれば、活動の活発化、安定化が図られる。

一方、市にとっても公共施設のより効果的な利用が促され、また遊休施設・土地の効率的な活用を図ることができる。すなわち、遊休地・施設を提供し、管理を市民活動団体に委ねれば、維持管理費が抑えられる。また学校の余裕教室の提供によって、既存施設の有効利用を図ることができる。

#### ウ 今後の方向性

このように市民活動団体が公共施設を継続的に占有使用することの効果は大きい。ただし、その実現には、整理しておかなければならない多くの論点がある。

まず、「継続的に占有することで、行政財産である公共施設の用途・目的を妨げることがないか」という問題がある。

この点については、提供される公共施設および使用を認める市民活動団体の性格によって影響が異なる。

また、継続的使用を認める市民活動団体の選定や使用料、光熱水費等について、いかに公平性・透明性を確保するかも重要である。

このうち、まず市民活動団体の選定については、「起業時に限定する」など特権化させない工夫や、継続的使用の必要性や緊急度などに関して、行政として公正な審査体制の確立などが必要となる。

また継続的使用という便宜供与を与える以上、適正な応益負担は必要であり、使用料・光熱水費等は有償とするべきである。もっとも、料金を一般の使用料と同様にしては、活動支援策とはならないから、一定の軽減措置を図る必要がある。また市民活動団体が行政から事業委託を受けた場合、委託料の中に一定度の使用料金を含めた契約とすべきである。

### 3 地域における新しい活動拠点の形成

一時的か継続的かにかかわらず、市民活動団体に提供できる公共施設自体を拡充することが重要な課題である。特に地域に根ざした活動展開を促すためには、小学校区ないし中学校区ベースの活動拠点が必要となる。

そこで、以下の施設を始め、地域に存在する施設を有効活用することによって、市民活動の活発化を図るべきである。

## (1) コミュニティセンター

箕面市では1982年(昭和57年)以来、各小学校区にコミュニティセンターを設置してきた。1,000㎡の敷地に500㎡の施設を標準としながら、現在までに11小学校区に整備され、残すところ1小学校区となっており、引き続き設置の計画を持っている。

コミュニティセンターは、いわゆる「官設置・民運営」を原則とし、地元コミュニティセンター管理運営委員会に使用貸借契約により貸し付け、地域コミュニティの振興に一定の役割を果たしてきたところである。

しかしながら、次に述べる、少子化により生じる学校余裕教室を活用した学校施設開放事業の開始や、葬祭場の開設に伴いコミュニティセンターのこれまでの葬儀利用の減少による運営協力金(使用料)収入への影響など、新たに発生した課題に対応すべく、現在その管理運営について見直し検討がされており、その中では自主事業の活性化等についても検討を図っている。

コミュニティセンターが、一定のテーマ指向の市民活動団体であれ、地縁型の市民活動団体であれ、その地域で活動する際の日常的な拠点となりうるように、より一層利用しやすいコミュニティセンターのあり方を検討する必要がある。

また、コミュニティの形成の範囲は1小学校区程度が適当であるという認識のもと、地域コミュニティの再生に向け、どうあるべきかを検討し、コミュニティセンターが地域活動の拠点としての地位を確立すべきである。

## (2) 学校余裕教室

箕面市では児童・生徒数が、1984年(昭和59年)をピークに年々減少しており、これによって生じる、いわゆる「余裕教室」の増加に対する対応が求められて、久しいものがある。これまで文部省は『余裕教室活用指針』(1993年4月)を示し、それを受け、箕面市でも『箕面市余裕教室活用方針』(1995年3月)を策定してきたところである。この方針に基づき、学校教育活動に資するため、多目的教室やコンピュータ教室への転用を図ってきている。

また、生涯学習や福祉の充実・支援としての施設に転用も図ってきた。第四中学校の開放教室や、西南小学校のデイサービスセンターの例がある。

普通教室転用状況調査(2000年5月1日現在)によれば、小・中学校合わせて504普通教室のうち187教室が余裕教室となっているが、もちろんの中には、将来的にクラスルームになる一時的な余裕教室もあり、あるいは将来に渡って不要と算定されるものもある。各学校では、その教育方針に従って、学校生活を充実するための転用を図っているのが実状である。

しかしながら、その有効活用を図るという観点からはもちろんであるが、学校が地域の拠点であるという意味からも、地域のコミュニティ再生を志向する市民活動団体

の地域における活動拠点、事務所として継続的に利用できるよう整備を進めることを積極的に検討すべきである。

## 第4節 「市民活動支援センター」(仮称)の創設について

本章では、市民活動団体の事業委託を支えるコーディネート機関やコンサルテーション機関などの必要性を指摘した。このような機能も含め、さらに会場提供機能など箕面市における総合的な活動支援機能を果たす拠点として「市民活動支援センター」(仮称)(以下、「支援センター」と略記。)について具体的に検討すべきである。

### 1 支援センターの必要性

市民活動に関する多くの調査では、市民活動団体が行政に望むものとして、「活動に対する資金の援助」、「活動の場の整備・提供」、「活動に必要な機材の提供」、「活動を充実させる上での研修会の実施」などの要望が多くを占めている。

このようなニーズに応え、また市民活動がさまざまな担い手によって多様な分野で展開されている状況を考慮すると、市民活動の発展を促す環境づくりの一環として、市民活動を総合的に支援する支援センターがあることが望ましい。

箕面市では、1996年度(平成8年度)に公共施設再配置の検討が始まり、その施設のあり方について、ワークショップ手法による市民参加での検討がなされた。これらの検討をふまえ1999年(平成11年)3月に「公共施設再配置基本計画(案)策定結果報告書」がつくられ、同年11月「第4次箕面市総合計画推進のための公共施設配置構想」が取りまとめられた。これらの中において市役所第2別館を利用したNPOや女性活動を支援する「市民活動支援センター」(仮称)の整備についてふれられている。

ただし支援センター開設にあたっては、市民および市民活動団体の間に支援センターに対する具体的なニーズがあることが確認される必要があり、またその内容についても市民活動団体の間で協議・検討を進め、市民が使いやすいものとする必要がある。

### 2 支援センターの機能

支援センターの創設にあたっては、以下のような機能を果たすことが考えられる。

#### (1) 活動の活性化と団体の自立を促す機能

支援センターは、箕面市内の市民活動団体団体が抱えている共通の課題を解決する拠点として創設し、市民活動団体をハード面(事務所・保管場所等の不足解消)・ソフト面(研修、コーディネート、コンサルテーション、調査・研究など)で支援することによって、市民活動団体の活性化と自立化を促す場とする。

## (2) ネットワークによる相乗効果を生み出す機能

同種・異種の市民活動団体のネットワークにより相乗効果を生み出せるよう、市民活動団体の多様性を認め合い、相互の出会いを促すような拠点とする。

## (3) 仲介機関としての機能

非営利活動に取り組む市民活動団体が活動水準を高めていく上では、行政の他、市民や企業などの支援者との協働関係を築くことが重要な課題となる。そこで、支援センターは、市民活動団体と行政、それに市民や企業などとの「インターメディアリー」(仲介機関)としての機能を果たすことが求められる。

## 3 支援センターの事業

支援センターは、会議室などの場、団体運営のマネジメント、情報、資金、ボランティア、人材育成など市民活動団体に共通する多くの課題解決へ向けた支援を行うとともに、調査・研究、政策提言などに取り組むことも考えられる。

その内容については、箕面市独自の事業が提案されるべきで、今後、市民活動団体とともに検討していく必要があるが、以下に一般的な支援センターの事業を、ソフト面、ハード面に分けて列記する。

### (1) ソフト面での支援

ソフト面における支援では、市民活動団体が共通して抱える組織運営上の課題を解決し、事業を維持・発展させ、組織の自立化を目指すための事業展開が必要である。ただし、講座や研修の実施など市民活動団体の自主財源となり得るものについては、競争により市民活動団体の事業を阻害しないよう、実施する場合にも共催などの形態をとることが必要である。

#### ア 人材育成・能力アップ事業

- ・ 市民活動に関する啓発(奉仕的活動イメージを超えた「市民学習」)
- ・ 専門的技術の習得機会の提供
- ・ マネジメント講座などの開催
- ・ 企業、マスコミなどとの協働、情報発信の方法講座 など

#### イ ネットワーク事業

- ・ 情報交換会、交流会の開催 など

ウ コーディネート、マッチング事業

- ・ 支援したい者（ボランティア志願の市民および企業・労働組合など）と、支援の必要な市民活動団体のマッチング事業（人材・資源・資金など）
- ・ 特別な技能を持つボランティア活動希望者の登録・紹介（人材バンク）事業など

エ 相談（コンサルテーション）事業

- ・ 市民活動に関するアドバイス、コンサルテーション など

オ 情報関係事業

- ・ 行政情報の公開
- ・ 市内外の市民活動情報、資源情報の収集・整理・発信
- ・ ホームページの開設、情報誌の発行
- ・ ホームページの作成支援 など

カ 調査研究・政策提言事業

- ・ 市民活動実態調査
- ・ まちづくり活性化案・提言 など

キ 資金関係事業

- ・ 公益信託などの運営（運営委員会に関する事務） など

ク その他

- ・ 行政からの委託事業の紹介
- ・ 民間助成制度の紹介
- ・ 行政による各種審査への助言 など

（２） ハード面での支援

ハード面での整備としては、「活動の場や資材などの保管場所の提供」、「ネットワーク化が進展するような場の提供」などがある。

ア 会議室・研修室

- ・ 20人規模程度の複数の会議室ないし研修室
- ・ 予約なしで、ミーティングなどに利用できるスペース

イ 作業スペース

- ・ 個別団体のチラシ・情報誌などの発行に対応できる機器等を整備

(複写機、印刷機、紙折機、丁合機など)

#### ウ 情報発信スペース

- ・ 個々の団体が情報の発信をできるような場所(チラシなどを置く)
- ・ パソコンコーナー(インターネット)

#### エ 交流サロン

- ・ さまざまに情報交換や交流を深められる場の設定
- ・ 関係図書コーナー など

#### オ 面接・相談室

- ・ プライバシーが守られ安心して面接、相談できる場

#### カ 保管場所

- ・ ロッカーを整備、レターケース・メールボックスの設置

#### キ 事務所機能

- ・ 郵便物配布のレターケース(全登録団体)の設置
- ・ 事務機の貸与など、また会議室の一定期間の占有利用(個別団体)

#### ク プレイルーム(キッズルーム)

- ・ 市民活動に参加するための保育スペースの設置

#### ケ その他の備え付け備品

- ・ パソコン(ワープロ、データベース、インターネットアクセスなど)
- ・ OHPなどプレゼンテーション機器 など

## 4 運営主体

支援センターの運営にあたっては、行政や特定の団体の意向から一定独立し、利用者である市民・市民活動団体の意向を十分に反映できる体制が望ましい。また、主体的・自主的に意思決定できるような組織が必要である。

### (1) 運営形態

支援センター運営については、一般に行政が設立し運営も行政が行う「官設官営」形態、行政が設立するが、運営は民間に委託する「官設民営」形態、民間の手によって設立し自主的に運営する「民設民営」形態などに分類して議論されることが多い。

この場合、「官設官営」はもとより、「官設民営」でも實際上「官主導」になるといった批判がなされてきた。

しかし、市民公募によって「設立準備会」(仮称)を組織し、事業内容や運営形態を主体的に検討して支援センターを創設することになれば、市民主導で行政施策を創造するとも言える。さらに設立後の支援センター運営にも市民活動団体の中から事務局スタッフやボランティアスタッフを送り込む、事業資金も行政資金だけに頼らない、といった態勢がつけられるならば、従来の「官設民営」などの枠組みを超えたものとなる。

そもそも行政は市民の代表がコントロールする機関であり、仮に人件費など管理費の大半を行政が事業委託費としてまかなう形になったとしても、そのことをもって「官主導」の支援センターであるとは言えない。

その意味では、支援センターの創設自体も、市民活動団体と行政の「協働」という視点で検討する必要がある。

## (2) 支援センター運営の体制

支援センターは市民活動団体、企業、行政の関係者で理事会や運営委員会を構成するなど、各セクターの協働連携による運営を行うことが望ましい。また運営が利用者本位となり、かつ支援センターが自主的に運営できるような人事、組織構成が必要である。

日常的に支援センターの運営を預かる事務局は、支援センターの機能を左右する最も重要な要素である。特に事務局長などは、支援センターの性格を左右する存在であり、市民活動に関する高い見識を有し、多彩な市民活動団体を受け止め、かつ支援センターの自立的な運営を実現できるマネジメント能力を有するなど、市民活動を積極的に支えようという意欲と自由な発想を持った人物を得なければならない。

また支援センター運営を受託できる市民活動団体がない場合、広く公募するなり、後述する人材育成プログラムなどを通じて優秀な人材を確保することも必要となる。なお事務局スタッフには、行政や企業などからの出向職員、市民活動団体からの派遣職員などが加わることも考えられる。

なお事業推進レベルでも市民参加を進め、市民活動の支援に専門的能力を持つ市民の参加を図るとともに、ボランティアとの協働で事業を展開し、市民自身が事業推進に参画できる体制を目指すべきである。

## 5 活動分野別の拠点・地域拠点との連携

支援センターは、さまざまな活動分野を越え市民活動全体の支援を行うものであり、それぞれの活動分野におけるセンター機能を有する文化振興事業団、国際交流協会、社会福祉協議会(ボランティアセンター)などの既存の活動推進機関との役割の分担や連

携が必要となる。

また、役割分担や連携の必要性の一方で、外郭団体の整理統合についても進められるべきであろう。そもそも外郭団体の整理統合については、1999年（平成11年）12月の箕面市財政健全化計画（案）の中で、市の補助金見直しにあたって、「市が100%出資して設立した文化振興事業団、国際交流協会及び障害者事業団の3つの財団法人については、各団体が行う事務事業の実施方法や事業の存廃を含めて妥当性を検証するとともに、経営視点に立った総点検、抜本的見直しを行う」とされている。

この場合の見直しの視点としては、「市からの財政支出に対する費用対効果の検証」「団体運営の自主・自立性の確立」「効率的・弾力的な事業執行体制の確立」となっており、これらの視点から検討を進めた上、より機能的な体制への改革が求められている。

また、市域中央部に中央拠点としての支援センターを設置し、西部および東部に余裕教室などを活用して分室的拠点を設置するとともに、地域拠点は主にハード面の提供、中央の支援センターにはソフト面・ハード面の提供するなどの形で機能を分担することも考えられる。

さらに地域の活動拠点はもとより、生涯学習センター、公民館、図書館などの既存の施設、近隣他市町村との連携・ネットワークも必要となる。

## 6 支援センター設立に向けた人材育成

市民主体の支援センターを創設するためには、市民主体の「設立準備会」（仮称）を組織し支援センター運営のあり方を検討するとともに、支援センター運営を担える人材養成プログラムを実施することも必要になろう。この場合、ワークショップ方式などの手法を用いて支援センター設立のより詳細な検討を進めるプロセスを通じて、この人材の育成をはかることも考えられる。

また当面、すでに民間で市民活動支援に取り組んでいる支援機関などを通じて、支援センター運営を総合的に支援するコーディネーター（ないしファシリテーター）などを確保し、運営ノウハウを得ることも検討すべきである。

さらに、公益信託などの活動支援ファンドの運営にあたっての人材確保およびノウハウの習得も課題である。

なお、こうして学習を進めたメンバーを支援センター運営の核として、特定非営利活動法人化することなども考えられる。

## 第5節 市民活動促進のためのその他の環境整備

### 1 その他の資金支援策

市民活動団体への資金支援策としては、第1節で検討した補助金の支出の他、負担金の支出、資金融資、税制度を活用した促進策などの方策がある。このうち、税制度を活用した促進策などの方策の一部は箕面市において既に整備されているが、今後も運用方法などを検討、確立させることが必要である。

#### (1) 負担金

行政が民間に支出できる費目で補助金、委託金に類するものとして「負担金」がある。これは民間主体の事業に対して、行政施策の目標と一致する場合に、民間の主体性を認めつつ行政が「応分の負担」として支出されるものである。

この形式の支出は、民間の主体性を認め、かつ行政責任を果たす意味で補助金と委託金の中間的な性格を持っている。今後、他自治体でのこの支出実績を把握するなどして、市民活動の促進に活用できるかどうか、検討することが必要である。

#### (2) 資金融資

創設期の立ち上げ資金や事業完了まで収入が得られない場合などの一時的資金不足をカバーするため、後日の返済を前提とした資金提供、すなわち「融資」という資金支援策がある。

元来、融資は一般金融機関で実施しているが、資金面で脆弱な団体が多い市民活動団体に対しては、その信用力が低いことなどから、代表者の連帯保証が求められることが一般的で、高額な融資は困難な実態がある。また最近、一部の金融機関などがNPO融資に積極的に取り組み始めているとはいえ、活動内容が福祉事業に関わるもので、かつ法人格を有するものに限られている。

このような中、行政では中小企業に対して、市中金利よりもやや低い金利で融資する制度がある。ただし現行制度では非営利組織に対する融資は想定されていない。

そこで市民活動団体に対する資金支援策として、中小企業融資に準じる形で、市民活動団体に対する融資制度を創設することが考えられる。

融資の場合、資金回収率が高ければ、少ない財源で多額の資金支援ができることになる。ただし、そのためには回収が確実な団体に対してしか資金融資ができず、逆に融資審査を緩くし過ぎると、不良債権化するものが増えてしまうことになる。

元来、市民活動団体の取り組みには先駆性が高いものが多いだけに、融資案件としては危険度が高いと判定されるものが少なくなく、実際に融資を実現することが難しいことも予想される。

適切な融資審査方法の開発も含め、資金融資制度の設立のために研究、検討する必要がある。

### (3) 税制度を活用した促進策

現在、特定非営利活動法人の活動を促進するための税制改革が国政レベルで検討されている。そこで焦点となっているのは、法人税の減免および特定非営利活動法人に対する寄付に対して所得税などを控除する制度の導入であって、いずれも国税に関する優遇策である。しかし国税だから国会に任せるという姿勢ではなく、箕面市および市議会としても、この促進策導入を促す決議や要望書の送付などに積極的に取り組むべきである。

一方、箕面市では、収益を伴わない特定非営利活動法人や人格なき社団（任意団体）に対して、個々に活動内容などを審査した上で、法人市民税、固定資産税、軽自動車税などの市税を減免対象としている。同様の施策は他の自治体でも取り組まれているが、その場合、所得税法上の収益事業を行っていない団体だけに限定しているものが大半である。箕面市の場合、収益事業を行っていても、収益を伴わない団体にも減免の対象範囲を広げている点で、他の自治体に比して、より手厚い税優遇策を講じているといえる。

### (4) 資金支援の財源 「公益信託」制度への展開

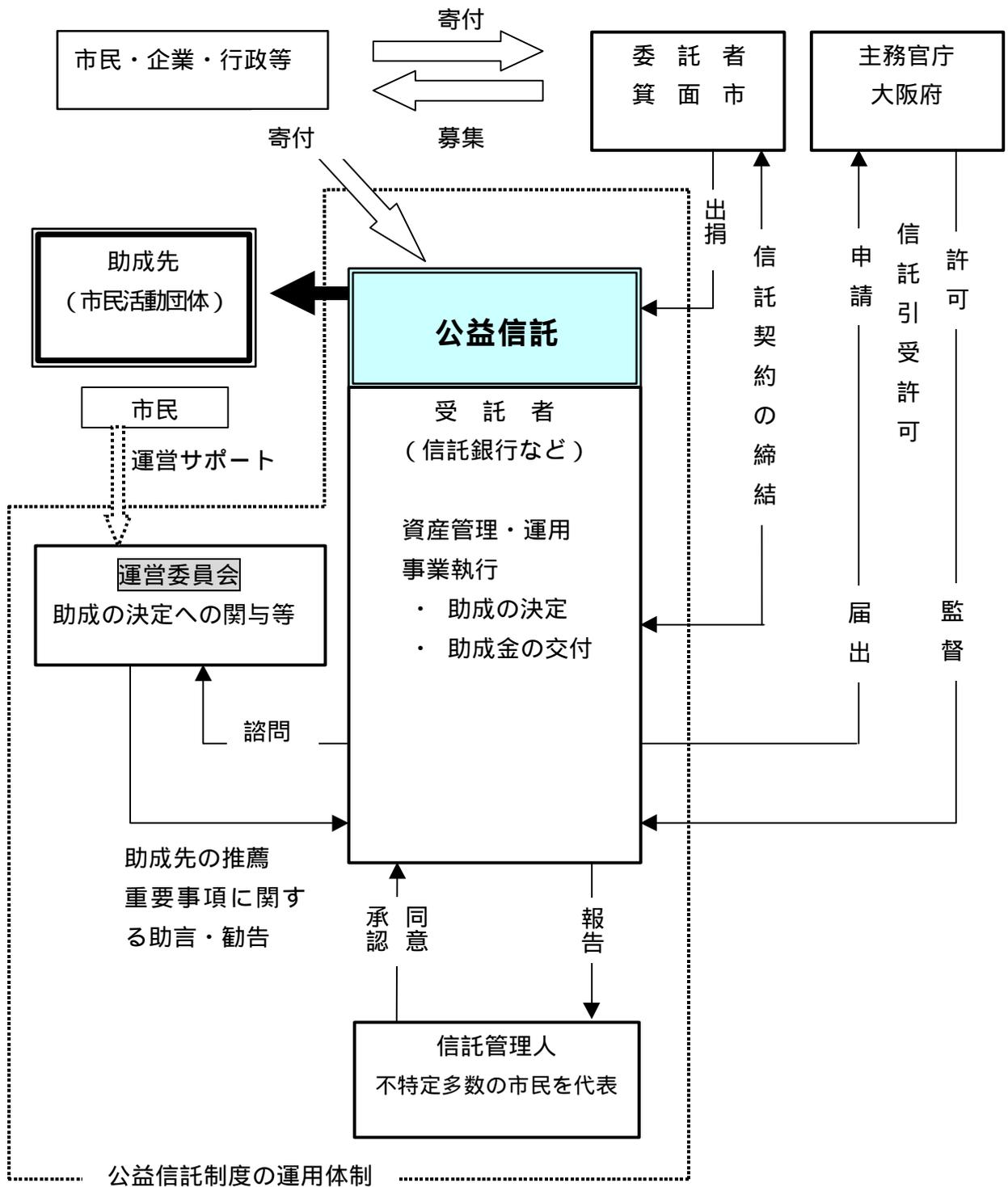
補助金や資金融資などの財源調達方法として、行政直営の補助金制度の他、市民参加での運営が容易な「公益信託」制度を導入することも考えられる。

「公益信託」制度とは、委託者が一定の財産の管理、運営を受託者（信託銀行など）に委ね、その運用益及び原資を公益性の高い活動に助成する制度で、助成先の決定は運営委員会の助言に基づいて受託者が決定するものである。

「公益信託」制度の場合、助成先や配分を運営委員会の助言により決定するため、一定程度、行政からの独立を図ることができる。このため市民参加が容易になり、市民の主体的な企画運営がしやすい。また使途が市民活動の支援に限定されているため、市民や企業からの拠出も期待できること、年度を越えた継続的な助成にも取り組みやすく市民活動を長期的・計画的に支援することが容易になることなど、多くのメリットがある。

従って、市民活動促進のためには、まさに市民が運営する「公益信託」制度による資金支援の制度が望ましいものである。ただし、その設立には主務官庁（大阪府）の許可が必要なため、大阪府の監督を受けることになる他、寄付金控除を受けられる認定特定公益信託等への転換は現行制度では極めて難しく、寄付金控除を受けられる行政への寄付に比べ、信託財産の拡大が難しい面もある。今後、この規制緩和に向けた申し入れなどの努力も必要である。

図4 公益信託のしくみ



## 2 情報の提供

### (1) 行政情報の公開と提供

#### ア 現状と問題点

行政に蓄積されている「情報」を市民（活動団体）に公開し、市民（活動団体）も共有できる態勢にすることは、市民（活動団体）と行政の協働を進めるにあたって不可欠の要件である。

実際、行政は膨大な量のさまざまな情報を持っているが、その情報の取り扱いについては、行政の縦割り組織の中で、所管する担当部署が法令等にしがたって処理している。また、法令等によらないものについては、その部署の取り決めにより処理されていたり、各担当者の判断によって処理されているものもある。

つまり、仮に横断的に活動する市民活動団体にとって非常に有益な情報であったとしても、行政担当者の判断により外部からはその存在さえわからないまま、公開されない情報として処理している場合がある。また、行政情報は専門用語が多数含まれているなど、開示請求により開示したとしても担当者の説明がなければ市民にとってわかりにくい情報が多い、といった問題もある。

現在、この課題に対し、箕面市では『箕面市公文書公開条例』（1987年（昭和62年）4月1日施行）に加え、『箕面市まちづくり理念条例』（1997年（平成9年）4月1日施行）において「市長は、市民がまちづくりに参加することができるように、その条件の整備及び情報の公開に努めるものとする。」（第4条）としており、また『箕面市市民参加条例』（1997年（平成9年）4月1日施行）においても「市長は、市民自らがまちづくりについて考え、行動することができるよう市民参加の機会の提供に努めるとともに、市民参加を円滑に推進するための行政情報の公開に努めなければならない。」（第4条）と規定し、行政情報の公開に努力することが宣言されている。今後、その積極的な具体策の整備が求められている。

また、『箕面市公文書公開条例』では、主に公文書の開示を請求した場合において開示するべきかどうかを規定したものであり、積極的に公文書（行政情報）を不特定多数の請求者に広く公開することを規定したのではなく、この点、住民との情報共有を目指す一部先行自治体に比べると受動的姿勢にとどまっている。

#### イ 現行の行政情報の提供手法

次に現行の行政情報の提供方法を示すと、以下のように整理できる。

##### A 公示

広義には、公の機関が指定、決定等の処分その他の事項を公式に広く一般に知らせる行為又はその形式を言う。

箕面市において公示文と称するものに「告示」と「公告」の2種がある。

「告示」は法令、条例又は規則に基づいて公示するものであり、公告はそれ以外のものである。公示は、本庁、豊川支所、止々呂美支所で行っているが、情報化時代の現在においては、きわめて形式的なものとなっている。

#### B 広報紙（もみじだより）

市の施策や暮らしの情報、募集情報、市民団体による多種多様な情報を掲載しており、市内全世帯（約48,000世帯）に配布されている。月2回（1日号、15日号）の発行。

#### C 報道機関への情報提供

現在、豊中記者クラブへの市政情報やまちの話題の提供（記者会見・資料提供）や取材協力を行っている。報道機関からの情報のため「信頼度が高い」と見られやすく、市民への情報伝達の有効な方法の一つではあるが、紙面等の都合により情報が掲載されないこともある。

#### D FMラジオ放送（みのおコミュニティ放送）

箕面市の提供番組は「みのおア・ラ・カルト」（月～金曜日、1日4回10分放送、内容：市の行政ニュース）、「みのおイブニングフラッシュ」（月～金曜日、午後5時20分から5時40分、内容：市の動き、市民活動、学校行事等）の2つの番組がある。情報の即時性はあるが、聴取率は高いとは言えない。

#### E 行政資料コーナー

市の発行した刊行物その他行政資料を総括的に管理し、市民の利用に供することにより市民参加を促進し地方自治の本旨に即した市政の発展を図ることを目的とする。附属機関及び附属機関に準ずる機関の会議録及び会議資料、会議開催予定情報を配置している。閲覧者数は1998年（平成10年）度で、860人だった。

#### F 自治会回覧板

市内約29,000世帯（組織率 59.9%）に回覧されている。行政情報も掲載可能である。

#### G ホームページ

文化国際課では、先行的に2000年（平成12年）5月1日からホームページを公開しており、箕面市全体としては7月1日から公開している。ちなみに文化国際課のホームページへのアクセス件数は約2ヶ月間（7/11 現在）750件であった。

この手法は即時性に優れており、低コストで運用できる。当面は利用者が限られているという問題があるが、今後、普及が進むことは間違いのないであろう。

#### ウ 今後の方向性

そもそも行政情報は、その情報への市民の接しやすさで整理すると、以下の5つに分類することができる。

レベル1 市民に知らせたい情報

= 広報紙に掲載している情報。

レベル2 調べればわかる比較的入手しやすい情報

= 予算書や例規集等、行政資料コーナーにある情報。

レベル3 開示できる情報

= 通常の起案文書等、ほとんどの行政文書。

レベル4 開示しないことができる情報

= 公文書公開条例第10条に該当する情報（国等と協力して行う事業、国等から依頼・協議を受けた事務事業に関する情報で開示することによって国等との信頼関係・協力関係を著しく損なうと認められるもの、開示することによって人命・身体・財産に危険を及ぼすおそれ又は犯罪の予防若しくは捜査等を著しく困難にすると認められる情報など）

レベル5 開示してはならない情報

= 公文書公開条例第9条に該当する情報（個人に関する情報で、特定の個人が識別され、通常他人に知られたいと認められるものや法令等により開示することができない情報）

つまり、本来、行政情報は行政と市民が共有すべきものであるが、公文書公開条例などに基づいて、行政側では上記のレベルを設定しており、市民は通常、レベル3、4、5の情報については、情報の存在さえも知らない場合が多い。

しかし、特に企画、立案等から携わる市民活動団体にとって重要なのはレベル3、4の情報であるため、今後は行政側がいかに情報レベルを変更していくかということが課題となってくる。なお、レベル4の情報については、『行政機関の保有する情報の公開に関する法律』が2001年（平成13年）4月1日に施行されることに伴い、一部公開されることが期待できるものもある。

今後新たな公共活動の担い手として市民活動団体の活躍に期待する以上、情報のより広い公開は、本答申の目標を実現する上でも重要な条件となる。市民（活動団体）と行政の間に存在する「情報格差」を減らすことは、企画力を含む市民の自治能力を高める大きなテコとなるからである。

その意味で、市民から求められた時だけ情報を提供するという姿勢ではなく、開示請求がなくても積極的に情報を公開すべきである。

また単に情報を公開するだけでなく、行政情報の「全体図」や「体系」を示すとともに、情報を取得する方法、行政情報の「意味」を理解するための支援も必要である。

さらに、情報を提供する際には、行政の慣用表現を排し、平易な言葉を用いるなどしてわかりやすく伝えることに努め、情報を文書化する段階から、情報提供を意識して作成することが必要である。

また、実施情報だけでなく、企画プラン情報、評価情報についても、市民が迅速かつ容易に得られるよう配慮すべきである。この場合、基礎的な統計情報はもちろん、行政判断、契約などに関する情報も公開する必要がある。また、市の進める政

策について、行政評価制度の導入により、その施策目標の実績値と目標値を公表して、その格差を埋める方策にも市民の参画を求めるべきである。さらに「パブリック・コメント」を積極的に受け付けるなど、市民の声を反映しやすい体制を整備することも重要である。

市民と行政が情報を共有してこそ、まちづくりが推進されるものであるという基本原則に立たなければならない。また、情報の公開こそが行政に対する市民（市民活動団体）の的確な理解と批判を可能なものとし、まちづくりの主体としての市民の責任ある意思形成を促進するものである、という認識を深めるべきである。

なお、これらの趣旨を具現化する方策として、将来的には、市民の照会に応じて、必要な行政情報を提供する専門職員を配置するといった体制を整備することも必要となる。

## （２） 市民活動情報の提供

### ア 市民活動情報の意味

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も当然、必要である。これは自らの活動についてのアカウンタビリティ（説明責任）を果たすという点とともに、市民活動の活性化のためにも重要である。

というのも市民活動の推進にあたって、ボランティア志願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（バリア）となっているものの一つに、市民活動団体自体や支援募集プログラムに関する「情報」の不足がある。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、自分にできる応援プログラムがあるのか判断がつけにくく、意欲があっても支援に結びつかないのである。

また、市民活動団体の情報だけではなく、市民向けに開催される多様な講座・イベント情報の提供や図書館の蔵書情報などの情報発信システムの整備も進める必要がある。これら市民活動に関する総合的な情報提供のシステム整備を市民主導で進めることが大切である。

なお、この情報提供という促進策では、行政が活動への参加をおおるのではなく、意欲や関心のある市民が自主的、主体的につくりながら、自己責任・自己選択で支援を求める市民活動団体との幅広い協働関係をつくりながら、多様な志向、価値観にもとづく市民活動が並立的に促進できることを追求しなければならない。

### イ 情報提供上のポイント

このシステムがうまく動くためには、以下のような条件をクリアする必要がある。

- A 既存の市民活動情報提供システムなどと連携し、多様な分野の活動情報を総合的に提供できる仕組みにすること。

- B 募集の終わった情報などが随時更新されるなど、情報の「鮮度」を維持するメンテナンス態勢を整えること。
- C ボランティアの受け入れ態勢や活動の安定性など、安心して支援できるための信頼性を審査する仕組みを組み込んでおくこと。
- D パソコンなどを活用して支援者個々の希望、ニーズにあった情報を検索できる仕組みを盛り込むこと。
- E インターネット、市広報紙、タウン誌などさまざまなメディアを通じてアクセスが可能で、誰にでも利用できる仕組みにすること。

このような態勢を市民主導で進める必要があることは先に指摘したが、パソコンによる情報提供などにあっては、立ち上がり当初、行政のホームページのエリアの一部を市民活動団体の情報交流の場として提供し、市民が自主的にホームページを開設するということも検討すべきである。

### 3 行政への意見提出後の取り扱いのルールについて

#### (1) 現状と課題

箕面市では、従来から広く市民の意見や苦情また提案を受け、その中から課題を抽出し、施策への反映に努めている。

そのような中で促進条例第11条において「市長は、非営利公益市民活動の促進について非営利公益市民活動団体その他関係者から意見等の提出があった場合は、必要に応じてその意見等について調査審議するものとする。」と規定されており、これは特に市民活動団体が先駆的な取り組みを行い、潜在化している課題の発見が迅速かつ的確で、課題の解決方法などを具体的に提案できるものであると考えられたからである。もちろん、市民活動団体からのサービスを受ける市民の側からの着想、意見もまた期待できるものである。

今後は、政策的な提案を行うための市民活動団体や、活動現場に根ざした提案を行う市民活動団体が増えることが想定され、これらの提案を行政施策へ反映する仕組みが必要となってくる。

#### (2) 今後の方向性

促進条例の逐条解説では、「調査審議とは、提出された意見等について、その事実を調べて、その内容について意見を交換し、論議することである。原則として第12条の促進委員会に諮問し行われる。」と解釈されている。

しかし、市民からの意見をすべて常勤でない委員で構成する促進委員会で議論することになると、迅速・的確な対応が取り得ないなどの問題が生じる可能性が高い。

そこで、迅速かつ的確に処理されるよう以下の点を取り入れたルール化を図るべき

である。

#### A 取り扱い窓口の一本化

市民や市民活動団体からの意見や提案、苦情等は、各担当課で受理したものも含めて広聴を担当する課において取りまとめる。その際、「提言・提案」・「意見」・「苦情」を区分する必要があるが、提言等については「市民提案票」(仮称)を作成するものとする。

#### B 庁内の横断的組織

広聴担当課は、庁内各部の総務担当責任者などで構成する横断的会議に回送し、処理を担当する部局を決定する。併せて、促進委員会に「市民提案票」を送付し、会長・会長職務代理者は、促進委員会で取り扱うべきかの判断を行う。

庁内横断的会議を設けることで、庁内における情報の共有が図られ、市民の考えなどを身近に受け止めることが可能となる。

#### C 処理顛末のフォロー

上記で決定された処理担当部局においては、処理した内容または処理しようとする方向性を庁内横断会議に報告し、併せて提出された意見の内容及び処理顛末を市長は市民・議会に向け報告・公表する。

#### D 附属機関等の活用

Bの段階で、促進委員会の取り扱うべき事項と判断された場合は、促進委員会を開催し審議する。また、担当部局に専門的な調査審議機関がある場合は、その活用も考慮する。

#### E 処理の期間

以上の処理を1ヶ月を目途に行うものとし、1ヶ月を目途に行うことができない場合は、その旨を提案者に遅滞なく伝えるものとする。

#### F 意見の提出方法等

書面による意見の受付とともに、電子メールの活用やインターネット上の会議室の設置などの検討も必要であろう。また、各施策や事業のパンフレット・チラシなどに意見提出の用紙を添付するなど意見提出の機会を増やす工夫も必要である。

市民からの意見を政策化、計画化する場合には、その意見を単に盛り込むということではなく、意見を寄せた市民(市民活動団体)も共に計画作成段階から参画する市民会議形式やワークショップ形式を採用し、その後の事業実施段階における協働が図られるよう工夫する必要がある。

## 4 市民活動促進につながる意識啓発と人材育成

市民活動を促進し、市民参加で箕面市のまちづくりを進めるためには、まず広く市民への意識啓発が必要である。市民活動に対する理解を深め、自分たちが参加して市民活動団体を支えていく社会の構築のため、さまざまな機会を通じて「市民意識」の高ま

りを促す必要がある。

## (1) 学校教育課程における取り組み

将来の箕面市のまちづくりを担う児童・生徒への働きかけは、大きな意味での市民活動促進策であろう。

2000年度(平成12年度)の『箕面市教育基本方針』においても、社会体験を取り入れることによって豊かな心を育成することが述べられているが、自分たちで問題を解決していくことの必要性や意味、あるいはその魅力を知り、子どもの頃から社会に参加していくことを学ぶことは大切なことである。

身近な地域などで社会活動に参加できる機会を提供し、地域の人々とのつながりを実感し、また主体的にまちづくりに関わることで地域社会への愛着を深めることができれば、箕面市が目指す「市民参加型社会」を担う人材が生まれ、さらに市民活動に対する理解が深まることも期待される。

なお、この種の取り組みにあたっては、子どもたちが自発的に社会活動に参加できるための工夫と、活動体験の受け入れ側となる社会福祉施設や市民活動団体などとの連携が特に重要である。感性に働きかける活動体験学習は、子どもたちの心が開放されていなければ所期の効果は期待できない。逆にしぶしぶ参加するような場合、受け入れ側に過大な負担をかけることも少なくない。受け入れ側は「教材」となる面があるだけに、特に福祉施設などでの活動体験の場合は、十分な配慮が必要である。

そこで、丁寧な動機付けや、子どもたちの個性に合った複数の体験プログラムの中から参加するプログラムを選べる態勢をとること、学校と施設や市民活動団体、およびその仲介機関にボランティアコーディネーターを配置することなどの態勢が必要である。

## (2) 生涯学習における取り組み

公益的な市民活動への関心を持つきっかけとして生涯学習の機会提供も大きな意味を持つものである。

生涯学習センターなどが提供する講座やセミナーでも、市民活動への理解はもとより、参加型、体験型の学習形態などを積極的に取り入れ、市民意識を高め、主体的な社会参加実践につながるような仕組みの提供が望ましい。

なお生涯学習の目標、方向性は「市民学習」(citizen education)とするべきであり、市民活動の特性理解や活性化の手法を学ぶだけでなく、市政の仕組みや請願など政策提言の方法も学習メニューに加えていく必要がある。

一方、市の職員研修は、時代を反映した今日的な課題や時宜を得たテーマのものが多と思われる。そういった種類の研修については市民にも開放し、職員とともに受講できる態勢をとり、少しでも学習チャンスを増やすべきである。

また、民間推進機関などとの連携を図るとともに、市民の自主的な学習意欲に応えるため、市民活動団体が企画する講座を補助したり、講師料の一部補助を行うなどの制度創設も検討するべきである。

### (3) 市民活動団体の人材育成

補助金の節でも触れたように、市民活動を自立的に展開していくためには、一定の資質向上が必要となる。そのための講座の実施にあたっては、民間の自主的な取り組みでなされるものは民間に任せるべきだが、民間で取り組まれていない部分の研修などは行政施策として実施することも必要である。ただし、公金を投入して実施される事業であり、また市民の主体的参加を促す意味からも、従来、よくなされてきたような無料講座ではなく、総経費の一定部分は参加費として受講者から徴収することが望ましい。

また企画にあたっては、当事者である市民のニーズに即したプログラムづくりが必要であることから、市民参加で研修会を企画運営することが適切である。その意味では市民主体での運営がなされるべき「市民活動支援センター」(仮称)が、その企画主体となる方法もある。

## 5 行政組織

### (1) 市民活動促進のための行政組織

これまで市民活動の促進については、人権文化部文化国際課が担当してきた。文化ということから、その側面の市民生活文化、市民活動というものとの無理な結びつけの嫌いがなくてもない。しかし、元来、市民活動は、人権に関わる活動や文化活動、国際交流・協力活動などにとどまらず、福祉、環境、まちづくりなど幅広い領域で取り組まれているものだ。

そのような広がりをもつ市民活動の促進にあたる以上、担当部局は、より分野横断的な態勢がとりやすい部局が望ましいと考えられる。すなわち、行政全体に対して総合調整機能を発し得る部局に位置づけた上で、「市民活動促進」あるいは「市民活動支援」などの市民に分かりやすい名称のセクションとして新たに組織すべきである。

また、市民の有志でつくる市民活動団体も、自治会など地縁的な住民団体も、ともに同じ市民が組織する団体であることから、両者の担当部局を統合することも検討の必要がある。

なお、各部局による市民活動の促進、市民活動との連携・協働の促進を全庁的に調整、推進する組織を構築することが緊急の課題である。

従来、これらの調整は「文化・生涯学習施策推進本部会議」において、進めてきているとはいうものの、市民活動との関連性がわかりにくい名称ではなく、市民活動の

台頭により市民社会の形成への期待が高まる中で、外部環境の変化に対応し、「市民活動促進本部会議」(仮称)のように、より直接的な目的を掲げた名称の組織とすべきである。また、その事務局については、この担当セクションが当たるべきであろう。

## (2) 市民活動の「促進」「協働」の進展度を定期的にチェック

今後、市民活動の促進と行政との協働を進めるにあたって、毎年または隔年に、その全市的な進展度を把握・評価する『市民活動促進・協働白書』(仮称)などのフォローアップレポートを発行するなど、定期的に促進策、協働策の整備充実度を評価することも必要である。

なおこの『白書』の発行にあたっては、市民活動関係者も編集に加わるなどして、市民活動推進者から見た評価も加味するなどの工夫が求められよう。

## (3) 職員研修

市民活動の特性を生かした促進策や、市民活動と行政の対等で双方向的な協働を日常的に築いていく上で、実際に行政の施策を実行する市職員の意識改革こそが重要な課題である。そこで、市職員の研修にあたっては、これまでも年度に1ないし2講座程度の市民活動に関する理論、あるいは体験など講演会形式の研修を開催しているが、今後は意識的に「市民活動との協働の進め方」などの内容を必ず盛り込み、市職員が市民活動の特性を理解し、市民活動と協働した施策展開の意味や方法を理解できるようにする必要がある。

また、市民活動の「空気」を理解するため、市民活動への参加奨励や市民活動団体との相互の人材交流(行政から市民活動団体へ、または市民活動団体から行政への「インターン制度」の導入など)に取り組むことも、職員研修として大きな意味があると考えられる。

このような取り組みは、同じ公共を担う者同士として、行政職員が自らの仕事を見直す上でも役立つし、また市民活動に関わる市民と行政職員の信頼感の醸成にも通じるものである。

また、災害や福祉分野でのボランティア活動に対しては、職員に対して「ボランティア休暇」制度が1997年(平成9年)4月1日から設けられている。この制度は、年間に5日の範囲で取得できるものであるが、今後は積極的な活用も必要であり、さらには対象となる活動の拡大も検討が進められるべきである。

## おわりに

本答申書は、1999年（平成11年）10月から約1年、11回の促進委員会、及びその準備と議案整理のための14回のワーキンググループでの精力的な議論をまとめたものである。

答申書の作成にあたっては、単に理念や考え方を整理するだけでなく、現実に施策として実施できるものとすべく、総合性、体系性、現実性をもった答申をめざして努力してきた。しかし、このような目標を掲げたため、作業は極めて開拓的なものとなった。

今、全国で市民活動団体と行政との関係の見直しが進んでいるが、まだその大半は検討途上であり、ユニークな施策が実施されている場合も総合的、体系的な整理がなされているわけではなく、つまりは「お手本のない」作業となったものである。

この作業を、市民公募委員をはじめとする箕面市民、箕面市職員、そして長年、市民活動の促進などに関わってきた専門委員の協働作業で進めることとなったが、幸いにもすべての委員は、市民活動団体と行政の新たな協働関係を築くというミッション（使命）に対して強い熱意と見識を持つ者ばかりで、時に激しい意見交換も交わしながら、常に建設的な議論を進めることができたものである。

また市民公募委員を中心とするワーキンググループの作業は、まったくボランティアベースの作業となったが、夜遅くまでの会合などハードな日程をこなしつつ、促進委員会に提案する資料作成や整理に努力した。

専門委員は、それぞれの知識、経験をもとに、答申書に普遍性のある原理を盛り込むことに努力した。

そして事務局として委員会に関わった箕面市職員も含め、徹底した情報の公開と、行政手続きに関する専門的知識および他の自治体の取り組みに対する詳細な報告、資料作成を通じて、答申書の水準向上に大きな役割を果たした。

本答申書は、このような熱意が結集したことによって、ようやくまとめることができたものである。そのような熱意が集まった理由は、促進委員会のメンバーが、市民活動と行政の協働によって、箕面市に新たな公共活動の展開を生み出し、さらには全国の自治体でも応用できる普遍的な仕組みの創造をめざそうとの「夢」を共有できた賜である。

こうしてまとめた答申書をわれわれは『みのお市民社会ビジョン21』と命名した。

新しい世紀に向けて、市民社会ビジョンと呼ぶに足る成果物をまとめることができ、その中で、自治体とNPOの協働のあり方に関して、他の多くの自治体のモデルになりうる先進的な方式を提示することができたと自負している。

今後、この答申書の内容を現実化していく過程で、さまざまな新たな課題が生じることも予想される。その意味で、この答申書は「第一歩」に過ぎない。

今後とも、豊かな箕面の市民社会を形成するため市民活動と行政の対等で創造的な協働関係を築く羅針盤となれば幸いである。



## 参 考 资 料



## 箕面市非営利公益市民活動促進条例

私たち箕面のまちづくりは、まちの個性をつくり出し、真に豊かに暮らせるような地域社会を実現することです。それは、多様で多面的な選択肢のある社会であり、市と市民や事業者がその責務と役割に基づいて協働し、連携していくことによって達成されます。

多様な価値観をもった人々の複雑かつ多岐にわたる地域のニーズに対して、これまでの諸制度では、応えきれない状況を生みだしています。こうした社会状況を切り開くものとして大きな期待を寄せられているものに、市民の自由で柔軟な発想による営利を目的としない社会貢献活動があります。

これまで、専ら市が担ってきた公共の分野において、市民の自発的で自主的な意思による社会貢献活動を行う非営利団体が社会サービスの供給主体として、確固たる事業を行うことが求められています。また、これらの非営利団体による社会貢献活動は、地域社会でさまざまな思いを持つ人々に生きがいのある魅力的な活動の場を提供することにもなります。

こうした社会を実現するためには、まちづくりの主体である市民が、自らの意思で、さまざまな課題の解決に取り組んでいく社会貢献活動を、市と市民や事業者がそれぞれの役割を尊重しながら協働して支え、促進していくことが大切です。

私たちは、このような市民の社会貢献活動の意義を確認し、その健全な発展を促進することにより、市民一人ひとりが真に豊かに暮らせるような地域社会の実現をめざすことを決意し、この条例を制定します。

(目的)

第1条 この条例は、市民の社会貢献活動のより一層の発展を促進するための基本理念を定め、市の責務並びに市民、事業者及び非営利公益市民活動団体の役割を明らかにするとともに、非営利公益市民活動の促進に関する基本的な事項を定めることにより、地域社会の発展に寄与することを目的とする。

(定義)

第2条 この条例において「非営利公益市民活動」とは、市民が市の区域内において自発的かつ自立的に行う営利を目的としない社会貢献活動をいう。ただし、次に掲げる活動を除く。

- 一 宗教の教義を広め、儀式行事を行い、及び信者を教化育成することを主たる目的とする活動
- 二 政治上の主義を推進し、支持し、又はこれに反

対することを主たる目的とする活動

- 三 特定の公職（公職選挙法（昭和25年法律第100号）第3条に規定する公職をいう。以下同じ。）の候補者（当該候補者になろうとする者を含む。）若しくは公職にある者又は政党を推薦し、支持し、又はこれらに反対することを目的とする活動
- 2 この条例において「非営利公益市民活動団体」とは、市の区域内に事務所又は活動の拠点を置き、非営利公益市民活動を行うことを主たる目的とする団体をいう。
- 3 この条例において「事業者」とは、営利を目的とする事業を行う者をいう。

(基本理念)

第3条 市、市民、事業者及び非営利公益市民活動団体は、非営利公益市民活動が豊かな地域社会の形成に向けて果たす役割を認識し、それぞれの責務と役割のもとに協働し、その発展に努めなければならない。

- 2 非営利公益市民活動の促進に当たっては、非営利公益市民活動団体の自主性と自律性が尊重されなければならない。

(市の責務)

第4条 市は、基本理念に基づき、非営利公益市民活動の促進に関する施策の実施に努めなければならない。

(市民の役割)

第5条 市民は、基本理念に基づき、非営利公益市民活動に関する理解を深め、自発的で自主的な協力を努めるものとする。

(事業者の役割)

第6条 事業者は、基本理念に基づき、非営利公益市民活動に関する理解を深め、その活動の発展と促進に協力するよう努めるものとする。

(非営利公益市民活動団体の役割)

第7条 非営利公益市民活動団体は、基本理念に基づき、非営利公益市民活動に努めるとともに、その活動が広く市民に理解されるよう努めるものとする。

(助成等環境の整備)

第8条 市は、非営利公益市民活動の促進のために、必要な助成その他の環境の整備に努めるものとする。

(公共サービスにおける参入機会の提供)

第9条 市は、公共サービスの実施主体として、その事業の実施に当たっては、非営利公益市民活動団体の参入機会の提供に努めるものとする。

(非営利公益市民活動団体の登録等)

第10条 非営利公益市民活動団体は、前条の参入機会を得ようとする場合は、次に掲げる書類を添付した申請書を市長に提出して、非営利公益市民活動団体の登録を受けなければならない。

- 一 規約又は会則(以下「規約等」という。)
- 二 役員名簿
- 三 会員名簿

2 前項の非営利公益市民活動団体の規約等には、次に掲げる事項を記載しなければならない。

- 一 目的
- 二 名称
- 三 非営利公益市民活動の内容(その活動に係る事業の内容を含む。)
- 四 事務所又は活動の拠点の所在地
- 五 役員及び会員に関する事項
- 六 会計に関する事項
- 七 前各号に掲げるもののほか、非営利公益市民活動団体の運営に関する事項

3 第1項の非営利公益市民活動団体の役員の定数は、代表者を含め三人以上を置かなければならない。

4 市長は、第1項の申請が非営利公益市民活動団体の要件に適合すると認めるときは、登録し、その申請の内容については公開するものとする。

5 前項の規定により登録された非営利公益市民活動団体は、その登録の申請の内容に変更があったとき、又は解散したときは、速やかに、市長にその旨を届け出なければならない。

6 市長は、第四項の規定により登録された非営利公益市民活動団体が次の各号のいずれかに該当するときは、その登録を取り消すものとする。

- 一 主として営利を目的とする活動を行うこととなったとき。
- 二 第2条第1項各号に規定する活動を行ったとき。
- 三 第1項の申請又は第五項の届出に関し虚偽の事実があったとき。
- 四 第3項の役員の定数を充足することができなくなったとき。

(意見等の提出)

第11条 市長は、非営利公益市民活動の促進について非営利公益市民活動団体その他関係者から意見等

の提出があった場合は、必要に応じてその意見等について調査審議するものとする。

(促進委員会)

第12条 非営利公益市民活動の促進に関し、市長の諮問に応じ、及び前条の意見等について調査審議するため、箕面市非営利公益市民活動促進委員会(以下「促進委員会」という。)を置く。

2 促進委員会は、委員15人以内で組織し、識見を有する者及び非営利公益市民活動団体の関係者その他市長が適当と認める者のうちから、市長が任命する。

3 委員の任期は、2年とする。ただし、補欠の委員の任期は、前任者の残任期間とする。

4 促進委員会に会長を置き、委員の互選によってこれを定める。

- 一 会長は、会務を総理し、促進委員会を代表する。
- 二 会長に事故があるとき、又は会長が欠けたときは、会長があらかじめ指名する委員がその職務を代理する。

5 促進委員会の会議は、会長が招集し、会長がその議長となる。

- 一 促進委員会は、委員の二分の一以上が出席しなければ会議を開くことができない。
- 二 促進委員会の議事は、出席委員の過半数で決し、可否同数のときは、議長の決するところによる。ただし、議事に直接の利害関係を有する委員は、表決に加わることができない。

6 促進委員会に、必要に応じて部会を置くことができる。

- 一 部会に属する委員は、会長が指名する。
- 二 部会に部会長を置き、会長が指名する委員がこれに当たる。
- 三 部会長は、部会の会務を掌理し、部会における審議の状況及び結果を促進委員会に報告する。

7 促進委員会の運営に関し必要な事項は、会長が促進委員会に諮って定める。

(報酬及び費用弁償)

第13条 委員の報酬及び費用弁償の支給に関しては、箕面市報酬及び費用弁償条例(昭和29年箕面市条例第10号)の定めるところによる。

(委任)

第14条 この条例に定めるもののほか、非営利公益市民活動の促進に関し必要な事項は、規則で定める。

附 則

この条例は、平成11年10月1日から施行する。



## 箕面市における非営利公益市民活動の促進について(諮問)



箕 人 文 第 1 8 1 号  
平成11年(1999年)10月22日

箕面市非営利公益市民活動促進委員会

会長 山内直人 殿

箕面市長 橋本 卓

### 箕面市における非営利公益市民活動の促進について(諮問)

今日、地方分権時代の到来により、地方自治体への権限委譲が進むなか、市民参加型のまちづくりが不可欠であると考えます。

市民社会の状況も、社会的課題や地域課題の解決に向けて、自主的、自発的な市民活動が活発化しておりますが、まちづくりの主体である市民と行政がさらに一層協働していく方向性が重要であるとの認識のもとに「箕面市非営利公益市民活動促進条例」を制定してきたものであります。

これらの考え方に基つきまして、多様な市民活動がさらに展開されますよう、非営利公益市民活動促進にあたっての支援諸施策のあり方、促進につながる公共サービスへの参入のあり方及びその他非営利公益市民活動の幅広い促進策について、箕面市非営利公益市民活動促進条例(平成11年条例第27号)第12条第1項の規定に基づき、貴促進委員会の意見を求めます。

### 箕面市非営利公益市民活動促進委員会の審議経過

年	月	日	会議名	審議概要等
平成11年	10	22	第1回促進委員会	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 委員任命、諮問</li> <li>* 会長選出、会長職務代理者指名</li> <li>* 促進委員会運営について</li> </ul>
	11	30	第2回促進委員会	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 促進委員会の審議計画</li> <li>* 箕面市の市民活動関連の取り組み                             <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 行政改革緊急行動指針、行政改革推進5カ年計画（案）</li> <li>・ 公共施設再配置基本計画確定結果報告書</li> <li>・ NPO・市民活動関連補助金の実態</li> <li>・ 公共サービスへの参入機会提供に関わる調査</li> </ul> </li> <li>* ワーキングチームの設置</li> </ul>
	12	13	第1回ワーキングチーム会議	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 補助金と委託の整理</li> <li>* 補助金見直しの考え方</li> </ul>
平成12年	1	4	第2回ワーキングチーム会議	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 「市民活動促進補助金」のあり方</li> </ul>
	1	13	第3回促進委員会	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 「市民活動促進補助金」のあり方について（骨格案）</li> </ul>
	1	24	第3回ワーキングチーム会議	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 「市民活動促進補助金」のあり方</li> </ul>
	2	10	第4回ワーキングチーム会議	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 「市民活動促進補助金」のあり方</li> </ul>
	2	18	第4回促進委員会	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 「市民活動促進補助金」のあり方</li> <li>* NPOと委託契約について</li> <li>* 「中間報告」の骨格について</li> </ul>
	3	16	第5回ワーキングチーム会議	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 「中間報告素案」の検討</li> </ul>
	3	22	第5回促進委員会	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 「中間報告案」について</li> <li>* NPOとの委託契約について</li> </ul>
	4	21	第6回ワーキングチーム会議	<ul style="list-style-type: none"> <li>* NPOとの委託契約について</li> </ul>
4	25	第6回促進委員会	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 「中間報告案」の確定</li> <li>* NPOとの委託契約についての検討</li> </ul>	

年	月	日	会議名	審議概要等
平成 12 年	5	15	第7回ワーキング チーム会議	* NPOとの委託契約について * 公共施設の提供について
	5	23	第7回促進委員会	* NPOとの委託契約について * 公共施設の提供について
	6	17	第8回ワーキング チーム会議	* NPOとの委託契約について * 公共施設の提供について
	6	28	第8回促進委員会	* NPOとの委託契約について * 公共施設の提供について
	7	13	第9回ワーキング チーム会議	* 公共施設の提供について * 情報提供のあり方について
	7	17	第9回促進委員会	* 公共施設の提供について * 情報提供のあり方について
	8	3	第10回ワーキング チーム会議	* 公共施設提供のあり方について * 市民活動支援センターについて
	8	21	第11回ワーキング チーム会議	* 公共施設提供のあり方について * 市民活動支援センターについて * 「最終報告案」の検討
	9	13	第12回ワーキング チーム会議	* 「最終報告案」の検討
	9	27	第10回促進委員 会	* 「最終報告案」について
	10	11	第13回ワーキング チーム会議	* 「最終報告案」について
	10	26	第14回ワーキング チーム会議	* 「最終報告案」について
	11	1	第11回促進委員 会	* 「最終報告案」について
11	22	『みのお市民社会ビジョン21』 - 自治体とNPOの新しい協働のあり方 - 答申		

箕面市における非営利公益市民活動の促進について(答申)

写

平成12年(2000年)11月22日

箕面市長 梶田 功 様

箕面市非営利公益市民活動促進委員会

会 長 山 内 直 人

箕面市における非営利公益市民活動の促進について(答申)

平成11年(1999年)10月22日付け箕人文第181号をもって諮問された「箕面市における非営利公益市民活動の促進について」は、本委員会において、市民活動の理念および促進策について、精力的に審議を重ねた結果、別添のとおり『みのお市民社会ビジョン21 - 自治体とNPOの新しい協働のあり方』として取りまとめましたので、ここに答申いたします。

本委員会では、箕面市が各般にわたる市民活動促進策を実施するうえでよき指針となるよう、できる限り具体的かつ詳細に施策の方向性を打ち出すよう心がけました。

新しい世紀に向けて豊かな市民社会を形成するため、先駆的な政策を進めようとしている箕面市が、答申を最大限尊重し、その内容を大胆に実施していただくようお願い申し上げます。

### 箕面市非営利公益市民活動促進委員会委員名簿

役 職	氏 名	備 考
会 長	山 内 直 人	大阪大学大学院国際公共政策研究科助教授
会長職務代理	早 瀬 昇	社会福祉法人大阪ボランティア協会理事・事務局長
委 員	有 田 典 代	関西国際交流団体協議会事務局長
委 員	森 綾 子	特定非営利活動法人宝塚NPOセンター理事・事務局長
委 員	松 井 淳太郎	大阪ガス株式会社人事部いきいき市民推進室理事
委 員	盛 山 喜 弘	箕面商工会議所専務理事
委 員	小瀬戸 廣 幸	社会福祉法人箕面市社会福祉協議会福祉専門委員会委員 2000(H12).4.25まで
委 員	田 中 親 臣	社会福祉法人箕面市社会福祉協議会事業推進委員会委員長 2000(H12).4.25から
委 員	八 束 庸 子	特定非営利活動法人あそびりクラブ代表
委 員	石 橋 由紀子	市民委員（一般公募）
委 員	櫻 井 あかね	市民委員（一般公募）
委 員	直 田 春 夫	市民委員（一般公募）
委 員	生 田 妙 子	市民委員（一般公募） 2000(H12).5.31まで
委 員	東 一 洋	市民委員（一般公募） 2000(H12).6.28から
委 員	清 水 義 雄	箕面市教育委員会事務局 生涯学習推進部長
委 員	仲 野 公	箕面市健康福祉部長
委 員	出 水 睦 夫	箕面市人権文化部長 2000(H12).4.25まで
委 員	寺 内 勇	箕面市人権文化部長 2000(H12).4.25から 2000(H12).10.5まで

### は、ワーキングチーム委員

### 事 務 局

	氏 名
人権文化部次長	重 松 剛
文化国際課長	浅 井 晃 夫
文化国際課主査	濱 田 徳 美
文化国際課	木 村 統 樹
大阪ボランティア協会	川 畑 恵 子

平成12年(2000年)11月

発行 箕面市 人権文化部 文化国際課

〒562-0003 箕面市西小路4-6-1

TEL 0727(24)6179

FAX 0727(21)9907

E-mail bunka@maple.city.minoh.osaka.jp

ホームページ

<http://www2.city.minoh.osaka.jp/humanrights/>

印刷物番号

12-34