

第1部 市民活動の推進と市民と行政の協働を考える背景とは何か

いまなぜ、「市民活動の推進」そして「市民と行政の協働」なのか

私たち羽曳野市民活動推進検討会議では、「なぜ市民活動を推進し、市民と行政の協働を進めなければならないのか」という問題について、「市民活動の現状と課題」および「市民活動を通しての行政との協働」という2つの点から考えてみました。この問いは、この会議の存在意義を明らかにするとともに、私たちがおこなう提言の前提となるものです。

・なぜ、市民活動を推進しなければならないのか - 市民活動の現状と課題から考える

1. 市民活動とは

市民活動とは「自分を含めたみんなのためにする活動」です。よって、市民活動は人からの強制や自己犠牲を伴うものではありません。自らの意志でおこなうものなのです。

そして、市民活動が活躍する分野は、自分と他の人びと、社会に関わる問題や課題に関連しています。例えば、公園や地域の美化活動は、その公園がきれいになることは自分にとってメリット(例えば、きれいな公園でゆっくりと休める)がありますが、他の人びとのためにもなります(例えば、子どもたちが公園で安全に遊べる)。また、子育て中の親たちをサポートする活動は、子育てをしている人たちにメリットがあるだけでなく、子どもが安心して育てられる環境をつくるということも、他の人びとにとっても住みやすいまちをつくるということでもあります。そして、このようなまちでは、自分ももちろん住みやすくなります。

このように考えると、市民活動の関わる領域はかなり広がります。生活のあらゆる分野が市民活動の対象となり得るのです。市民活動にはある意味、無限の広がりを持つ可能性があります。

では、市民活動は自分や人のためになると思ったことは何をやってもよいのでしょうか。市民活動は、自分や他の人びと、そして社会を傷つけたり、あるいは多くの人びとが拒絶するような状況をもたらしたりしてはいけません。自分の関心や認識は、立場が変わると、異なる評価が与えられることがあります。よかれと思ってやったことが実はその人のためにならなかったということは、容易に想像がつきます。つまり、市民活動は一人ひとりの関心に基づいているために、独善に陥る危険性を秘めています。したがって、市民活動の公正性のため、市民活動をする人びとはいろいろな意見に耳を傾けなければなりません。

このような考えから、私たちは、市民活動を次のとおりとします。

市民活動

市民の自主的な参加と支援によって行われる、あらゆる分野における多様な公益性および非営利性を有する活動。¹⁾

ポイントは、「市民の自主的な参加と支援」および「公益性および非営利性を有する」ということです。つまり、市民が進んで自分や他の人びとそして地域や市全体のためにおこなう非営利的な活動こそがこれから私たちが考える市民活動なのです。

また、私たちの会議で議論した市民活動団体とは、自治会や町会などの地縁自治組織、婦人会や子ども会などの地域の各種相互扶助・交流組織、環境などをテーマにして地域住民によってつくられた自発的なグループ、ボランティアグループ、NPO 法人など幅広く含むものです²⁾。

では、次にこのような活動が今日注目されるに至った経緯、背景について簡単にまとめてみます。そこからは、社会構造の変化、行政を取り巻く環境の変化、個人の変化が見てとれます。

2. 市民活動を推進すべき背景

① 社会構造の変化

高度経済成長期以後、核家族化が進行する中で地域社会も変容し、地域では伝統的におこなわれてきた相互扶助によるさまざまな問題の解決も、現在では地域のつながりの弱体化や希薄化により、困難になっています。さらに、今日では、少子高齢化の急速な進展がますます問題を難しくしています。

② 行政を取り巻く環境の変化

そのような中で、行政の役割は増大し、行政に求められることは高まる一方でした。量的な豊かさを求めた高度成長期が終わる 80 年代頃からは、生活の量から質への転換が求められ始めました。そのなかで、それまで行政が果たしてきた役割に加え、立ち

1) 非営利性とは、活動に対価がない(ただ)ということではありません。私たちが考える非営利性とは、活動による収入を第一の目的としないということです。したがって、非営利活動とはいっても、その活動は有償であることも多くあります。

2) 一般に市民活動団体には、地域性の高い団体(自治会や子ども会など)、公益性の高い団体(趣味の会など)、行政からの委嘱委員により構成されている団体(協議会、消防団など)は含まれません。しかし、私たちは、羽曳野市において市民活動の推進と市民と行政の協働を考える上で、これらの団体を抜きにしては十分な議論ができないと考え、通常とは異なり、これらの団体も市民活動団体の一部として考えることにしました。

遅れていた生活関連の社会資本の整備や福祉施策のさらなる充実が行政に求められるようになりました。

このような事業や制度は経済的合理性を基準としないため、事業や制度に対する要求の上限を決めることも困難でした。その結果、本来、行政がかかわる必要がないのではないかとと思われるような領域にまで行政の役割は広がっていきました。そして、この過程において市民は「行政への甘え」や「依存」の傾向を強め、「自立性」や「主体性」を次第に失う傾向を強めていった面もありました。

また、このように行政が負うべき責務の増大は、その結果として地方財政を圧迫することとなりました。周知のように今日において、地方公共団体の財政は悪化しており、従来のように、「行政は何でもやるべきだ」ということを市民が求めることは実際上、困難な状況になりつつあります。

③個人の変化

もちろん、このような財政悪化から行政の役割の縮減ということも考えられるのですが、日本国憲法にも示されている地方自治の本旨(理念)にもあるように、地方自治とはそこに暮らす住民の意志が重要となります。したがって、ただ単に行政に求めるだけでは本当の意味での自治は成立しません。このような意味からも、あまり行政の役割が広がることは望ましいこととはいえません。市民一人ひとりができることは自分でおこない、さらに身近なことから少しずつでも主体的にまちづくりに加わり、行政とともに自治をおこなっていくことが必要となります。

さらに、個人の側から見ると、経済的・社会的な環境の変化により、価値観や生活スタイルが多様化してきました。そのなかで、心の豊かさ(生活の質)を重視し、時間や空間のゆとりを大切にするなど、経済的な価値以外の価値を大切にした生き方を求める傾向も出てきています。そして、余暇活動やボランティア活動などを通じた社会参加が積極的な評価を受けるようになってきました。

以上のような「社会構造の変化」、「行政を取り巻く環境の変化」、「個人の変化」の中で、市民活動が様々な問題解決の手法の一つ、また行政の負担軽減と行政への依存体質からの脱却の一つの方法、そして多様な価値を実現する手段として注目されることとなります。市民活動への注目は、この活動への社会的な評価も変化させていきました。

3. 市民活動に対する社会的な評価の変化

1995(平成7)年の阪神淡路大震災では多くのボランティアが駆けつけました。この年は、「ボランティア元年」と呼ばれるように、その後様々なボランティア活動や市民活動が社会的な注目を集めるようになっていきました。このような状況をうけ、1998年3月には「特定非営利活動促進法(NPO法)」が制定され、同年12月から施行されること

になります。現在、この法律に基づき法人認証がなされた団体数、いわゆる NPO 法人の数は、全国で 17,163 団体(平成 16 年 2 月末日現在)、そのうち羽曳野市に活動拠点を置く団体の数は 9 団体となっています。

ボランティア活動・市民活動の興隆や NPO 法人の設立は、さまざまな社会的影響をもたらしました。そのなかでも一番大きな意味をもつのは、「市民活動が公共サービスを提供する主要な主体である」という認識が社会に広がっていったことではないでしょうか。つまり、市民活動は「頼れる存在」になったということなのです。

また、市民活動の歴史を簡単にひもとくと、市民活動の社会的な位置づけの変化がより明確になります。1960 年代から 70 年代頃、市民活動はどちらかというと行政とは対抗関係にありました。行政判断の不十分さを指摘したり、責任を追及するなどの抗議運動や要求運動が多く見られました。

その後、80 年代にはいると、市民活動は行政によってさまざまな市民参加の制度がつけられたことにより、行政と協調するようになります。市民活動は、市民参加や参画のひとつの手段となっていきました。

しかし、このような制度を通じての市民参加や参画は、手続きの複雑さや制度の形骸化などにより十分に役割を果たしてきたとは言いがたいものでした。かえって、住民の自治に対する無関心を増長させてしまった側面も否定できません。

このような中で、行政と対抗するのではなく、また行政のつくった制度だけに則るわけでもない、住民による新しい市民活動の形が求められるようになってきたのです。

それでは、羽曳野市においてはどのような市民活動が現在おこなわれているのでしょうか。次に、アンケート調査をもとに、羽曳野市での市民活動の様子をまとめてみたいと思います。

4. 羽曳野市における市民活動の現状と課題

市民活動は市民のそれぞれが自主的に行っているものが多く、一般にその実態を行政が網羅的に把握することはあまり行われていません。

そこで、羽曳野市民活動推進検討会議では、羽曳野市での市民活動の実態を網羅的に把握するために、アンケート調査を行うことにしました。その目的は、大きく分けて 2 つあります。

一つは、市民活動団体の現状です。特に、「どのような活動をしているのか(活動の実績)」、「行政などとどのような関係にあるのか(行政との協働)」について質問しています。

もう一つは、市民活動団体の課題です。何が問題なのか(市民活動団体の課題)、団体はこれからどのような活動をしていくのか(活動の展開)、他団体や行政などどのような関係を望んでいるのか(協働の展開)などを質問しています。

アンケート調査は、羽曳野市が把握している 262 の市民活動団体³⁾に対して行いました。うち 162 団体からの回答を得ました(回答率 61.8%)。(質問項目や結果など詳細については付録参照)

以下に、今回の調査において特徴的であった項目について詳しくみることで、羽曳野市における市民活動の現状と課題について考えていきたいと思えます。その際、適宜、全国の市民活動団体の現状(内閣府「平成 12 年度市民活動団体等基本調査」(以下「基本調査」))などと比較していきます。

①羽曳野市における市民活動の現状

【活動分野】

:教育分野に多くの団体が存在

複数回答ですが、『子どもの健全育成』を活動分野としている団体が最も多く 91 団体、次いで『高齢者福祉』(54 団体)、『社会教育の推進』(48 団体)と続きます。これは、子ども会などの青少年活動団体が多いことを示しています。

例えば、「基本調査」では、『保健・医療・福祉』が一番多く(43.1%)、次いで『まちづくり』(11.1%)、『環境の保全』(9.8%)となっているのとは異なっています。

ただし、調査結果は必ずしも羽曳野市における市民活動の活動分野の規模をそのまま反映したものとはいえないかもしれません。活動に関わっている人数(団体の規模)を考慮する必要があるからです。

【財政規模】

:団体の多くは、財政規模が小さい

年間活動予算が『30 万円未満』の団体が 50.8%と半数を占める一方、予算規模『1000 万円以上』といった大規模な団体も存在します。このような財政規模の小さな団体が過半数を占めるという状況は、全国的な傾向と一致しています。

【収入源】

:会費が主たる収入源

団体の収入源の構成は平均的に見て『会費』が一番多く(30.3%)、次いで『行政からの補助金』(20.6%)、『自主事業収入』(10.3%)となっています。これは、全国の

3) 今回調査対象とした市民活動団体は次のような基準に基づいています。

1. 市民が自主的、自立的に、不特定かつ多数の人のために、継続的に社会貢献活動をおこなっている団体。ただし、営利を目的とする活動や政治上の主義や宗教の教義を広めることを主たる目的としている団体は除く。
2. 統括団体(連合会・協議会)が存在する各種地域組織(子ども会や婦人会など)。ただし、自治会・町会とその連合会は除く。

市民活動団体の現状とほぼ同様です。

このように、財源が会費を中心としているということは、団体の活動がその活動の趣旨に賛同しているメンバーや参加者などによって主に支えられていることを意味しています。言いかえるならば、互助的な活動が中心といえます。

しかし、市民活動団体が互助的な活動から公共サービスを提供する非営利活動団体へと展開したならば、財源については、会費より自主事業収入が主体となる必要があります。このような意味で、羽曳野市における市民活動はまだ自立した非営利活動が根付いているとはいえない状況です。

【支出内訳】

: 資金の半分程度は事業へ、人件費は少なめ

一方、支出で最も大きな割合を占めているのが『事業費』(50.2%)で、『通信・交通費』が10.1%と続いています。事業費と通信・交通費をあわせた活動の基本的な経費が大部分を占めていることがわかります。これは全国的な傾向と同じです。

また、『人件費』が4.8%で、『基本調査』の結果(5.8%)と比べると少し低くなっています。このことは、羽曳野市での市民活動をおこなっている人びとの大部分が無償であるか、市民活動によって生計を立てることが難しい状態であることを表しているといえます。

【活動範囲、活動場所】

: 公共施設を利用した地域での活動

団体の活動範囲として一番多いのは『小学校校区』で43.1%を占めています。続いて『羽曳野市全域』で活動している団体が35.6%と続いています。つまり、いわゆる「地域」で活動している団体が大部分を占めていることがわかります。

また活動場所としては『集会所・公民館』が40.0%と多く、次いで29.7%の団体が『学校』と回答しています。このように活動する際には、多くの場合、公共施設を利用していることがわかります。

【協働の形態】

: 財政的支援を中心とした行政とのパートナーシップ

行政との関係について『主に行政と連携している』(28.3%)、『必要に応じて連携している』(56.6%)とあり、ある程度行政との連携は行われているといえます。つまり、活動を進める上で、行政は重要なパートナーとして認識され、そしてそれが実行に移されているといえます。

連携・協力の形のひとつとして、「行政からどのような支援を受けているか」という質問に対しては『補助金を受けている』と答えた団体が51.3%と最も多くなっています。その他『情報提供・研修を受けている』(32.7%)、『広報等の情報発信の支援を受けている』(30.7%)、『事務局が行政関係部署にある』(28.7%)という形態も見られます。したがって、協働の方策としては主に行政による財政的・業務的な支援が基礎となっていることがうかがえます。

②羽曳野市における市民活動の課題

【問題点】

:活動が広がらないことと資金不足が問題

問題点として最も指摘が多かったのは『会員数が増えない』(55.1%)で、次いで『助成金・補助金が不足している』(42.5%)、『人材が不足している』(40.9%)となっています。つまり、人の面で活動に広がりが大きいことが大きな問題としてあげられています。そして、現状のところでも示されたように活動資金が少ないことも活動上の障害となっています。

一方、『研修・講座の支援団体が見つからない』(5.5%)、『活動の相談窓口がない』(2.4%)に対しては、あまり問題と感じていないようです。この2つの項目は、財政的・人的な問題とは異なり、どちらかという活動の副次的な問題です。しかし、一般に活動をさらに展開させようとするならば重要となってくる条件です。羽曳野市でこのような点に対する関心があまりないということは、まだ十分に市民活動が成熟していないことを示しているかもしれません。

【望んでいる協働の姿】

:自主性を重んじながらも、望まれる行政とのパートナーシップ

「今後行政とどのように関係していきたいか」という問いに対しては、『主に行政と連携していく』(27.0%)、『必要に応じて連携していく』(67.1%)と連携に対して前向きな回答が90%を越え、多くの団体が行政との協働が必要だと考えていることがわかります。

【協働に向けての行政の役割】

:行政による財政的支援を前提としながらも必要とされる新しい協働の形態

「連携のために行政がすべき支援・基盤整備」として最も多く挙げられたのが、『行政からの補助金の支援』(53.3%)で、その他『団体・グループ同士の連携や交流の場の設定』(32.1%)、『団体・グループと行政との情報交換の場の設定』(28.5%)などが多く挙げられました。

これらの回答は、全国的な傾向と一致しています。つまり、行政に対しては財政的支援を求めているということです。

ただし、この点に関しては、慎重に考える必要があるのではないのでしょうか。最も問題と感じている項目を3つ以内選択された回答において『助成金・補助金が不足している』とする団体が42.5%ということから考えても、あくまで『行政からの補助金の支援』が多いということは、「行政が何かしてくれるなら」という前提があるものとして考えることもできます。

財政的支援と並んで注目されるのは、それぞれの団体が活動の広がりに限界を感じ、団体相互の交流や連携を望んでいるという点です。これは、「お金がないからお金をもらおう」という依存体質的な思考ではなく、「お金がないのならば、お金を調達する、あるいは有効に使う方途を探し出す」という積極的で自立的な考え方が生まれてきていることを示しているのではないのでしょうか。

以上のように、羽曳野市における市民活動の現状と課題をアンケート調査から考えられました。そこからわかったことは、市民活動団体は財政規模が小さく、活動の今後の展開に問題を抱えているということです。活動を広げていくためには、資金援助などの外部的な支援だけでなく、会員の拡充や人材の確保、そして他団体との交流などを必要と考えているようです。

そして、行政とのこれからの関係としては、自立性を持ちながら必要に応じて連携していくことが望まれているということです。つまり、従来は財政的な支援を中心とした行政との協働があり、今後は、このような支援も必要ですが、行政はそれ以上の働きをすることが求められているということです。

このように市民活動による行政との協働は新しい段階に入っているといえます。では、そもそも協働とはどういうことなのか、いったいどのような形で協働がおこなわれるのか、という点について次に考えていきたいと思います。