

市民活動との共創指針

— 市民の公益サービスで変わる山形市 —

山形市

I はじめに

山形市では、平成18年12月に議決された新しい基本構想において一みんなで創る「山形らしさ」が輝くまちーを将来都市像とし、市民・事業者・行政が連携し、適切な役割分担を行いながら「共創のまちづくり」を進めることとしています。

市民が社会を支える活動としては、これまで、町内会や自主防災組織、社会福祉協議会などがあり、これらは、ともに支えあう活動を活発に行いながら共創のまちづくりを進める重要な役割を果たしています。

一方、近年、市民生活を取り巻く環境が急激に変化するなか、環境問題や福祉問題などの社会的課題を解決するため、従来の地縁組織などとは別に、同じ課題に共感する市民が自主的・自立的に公益サービスを生み出す活動が芽生えています。これらは、公益サービスを生み出す新たな活動の一つとしてその重要性が増すとともに、他の主体とともに市民生活を支える役割が期待されています。しかしながら、そのような市民活動と行政や既存の活動主体との係わり方や連携のあり方などは、一般的にはまだ充分には認識されていません。

この指針は、新たな公益サービスの担い手として期待されるこのような市民活動を推進し、「共創のまちづくり」を実現するうえで必要とされる行政の役割について、その基本的な考え方と具体的な施策の方向性を示すものです。

II 用語の定義

1 公益サービス

この指針における「公益サービス」とは、固定の会員間の相互扶助的な「共益サービス」を示すものではなく、社会的課題の解決など、広く市民の利益のために提供されるサービス全般を意味します。「公益サービス」には、無償で提供されるものばかりでなく、有償で提供される様々なものが含まれます。

2 市民活動

この指針における「市民活動」とは、市民が主体となり、社会的課題の解決などのために営利を目的としない公益サービスを生み出す活動を意味します。

「営利」とは、事業の利益を活動資金の出資者に分配することを意味しています。したがって、有償のサービスであっても、その利益が出資者に分配されず、公益サービスの継続・拡大に使われる場合は「非営利」の活動です。市民活動の中には、団体による活動だけでなく、市民一人ひとりを取り組むボランティア活動など、幅広い範囲の公益活動が含まれます（ただし、政治活動や宗教活動は含まれません）。

3 共創

「共創」とは、市民活動・事業者・行政のそれぞれの主体が立場の違いを認め合い

ながらそれぞれの役割を果たすまちづくりの形を示します。この中には、事業者と行政、市民活動と行政など立場の違う2つ以上の主体が一つの事業に協力して取り組むこと（共創事業）なども含まれます。

3つの主体の中で、市民活動に対する一般的な理解度は、まだまだ高いとは言えませんが、市民生活の中に確実に浸透し、市民の自発的な取り組みが芽生えようとしています。

Ⅲ 指針の背景

1 市民ニーズの多様化・複雑化と行政の限界

近年の日本では、少子高齢化の急速な進展や労働力人口の減少、地球規模での環境悪化、科学技術の高度化、安全神話の崩壊など、市民生活を取り巻く環境が大きく変化しています。

私たちの住む山形市も例外ではありません。少子・高齢化の進展とともに、社会構造が大きく変化しようとしています。社会構造の変化とともに、福祉サービスなど、人口規模や世代構成が大きく影響する分野の公益サービスについては、その枠組みを見直す必要があるなど、新たな社会的課題が現れています。

また、在住外国人や高齢者世帯の増加、児童虐待問題など、新たに対応が必要とされる課題も現れ、市民ニーズが複雑化・多様化しています。

これまで、行政は市民生活の中で生まれる新しいニーズに対応するため、公益サービスの提供範囲を拡大してきました。しかし、限られた財源の中で従来と同じような行政活動を続けることは起債残高の増大や経常収支比率の高止まりなど財政状況のバランスを悪化させていきます。市民が必要とする公益サービスが持続的に提供されていくためには、規制緩和と民間の力の活性化を通しながら新たな社会的課題へ対応していく枠組みの構築が求められています。

2 市民活動・事業者・行政の特性

(1) 市民活動

市民活動は、身近で気づいた生活の問題点に対し、より迅速で柔軟なサービスを構築し、地域課題を解決する役割を果たしてきました。

すべての市民に平等に対応するような大規模なサービス提供は不得意ですが、きめ細かな市民ニーズに即座に対応できる小回りの良さを持っています。関係する人々の共感をもとに、身近で気づいたことを実行に移すことを基本としているため、新しい取り組みや生活に密着した取り組みを得意としています。また、行政が法令・手続きを重視する必要があるのに対し、市民活動は課題解決の成果を重視し、即応的な運営を得意としているため、行政と比べるとより効率的な運営が可能です。

無償ボランティアなどによる使命感からの活動もありますが、寄付金や会費、補助金、有償サービスによる収益事業など、様々な方法で活動資金を確保しています。し

かし、本来の活動目的が必ずしも収益事業に結びつくとは限らず、現状では、ほとんどの活動分野においてサービスを維持するための資金確保に課題を抱えています。

(2) 事業者

株式会社や個人事業者、各種法人など様々な事業を営む主体です。その多くは利潤の追求を活動の主な目的とする点で、他の主体と大きく異なりますが、平成12年の介護保険法施行などを契機に、事業者も公益サービスの一翼を担っていることが知られるようになりました。また、近年では地域社会の構成員としての責務が重視されるようになっており、地域社会に対する社会貢献がますます求められるようになりました。山形市においても、事業で得られた利潤を地域に還元し市民活動団体への寄付を行う事業者や、独自の基金を設け公益的な事業に対して資金援助を行う事業者などが見受けられる様になっています。

(3) 行政

税金を原資としているため、様々な法令や議会による議決などの手続きを遵守し、市民への説明責任を果たす責務を負っています。新たな市民ニーズへの即応や、限られた市民への個別的な対応よりも、より多くの市民に対する均質で平等なサービス提供を得意としています。複雑・多様化する市民ニーズに対応するため、市民活動や事業者との連携による新たな公益サービスの枠組みを構築することが課題となっています。

3 共創の必要性

近年の社会構造の急激な変化にともない、新たな市民ニーズに対する対応力の確保と公益サービスの発展を促すことが必要とされています。しかし、これらを実現するためには、行政の力だけでは十分な対応ができません。

公益サービスの提供において、市民活動・事業者・行政は、それぞれが得意・不得意とされる分野を持っています。様々なニーズを持つ市民に対し、公益サービスがより効率的・効果的に提供されるためには、市民活動・事業者・行政の各主体がお互いの特性と立場の違いを理解し合い、役割を適切に分担しながら豊かな市民社会を支える「共創のまちづくり」を進めていく必要があります。

IV 基本的な方針

1 市民活動の拡大と活動の発展を目指します。

市民活動は、現場での体験を通して市民ニーズを的確に捉えるアンテナの高さと課題解決に向けて即座に対応する小回りの良さを活かし、行政では手の届きにくい場面で市民生活を支えています。しかし、活動の意義や特徴などに対する理解は十分に浸透しているとは言えません。今後、活動のすそ野を広げるためには、市民、事業者、

そして行政の理解を促進する必要があります。

市民活動団体の多くは、活動の維持やサービス拡大を行ううえで、人材不足や資金難、活動場所の確保の難しさなど、様々な問題を抱えています。多様な市民活動を支え、市民に必要とされる公益サービスの発展を促すため、人・モノ・カネ・情報などの活動資源について、適切な支援を行う必要があります。

一方、市民活動団体が公益サービスを提供することは、市民みずからが市民生活の課題を解決するための新たな枠組みづくりにつながります。現在、行政が直接提供している公益サービスのうち、市民活動が担うことが効果的なものについては、積極的な連携を進めることが必要です。

2 市民活動の自主性、自立性、先駆性を尊重します。

市民活動は、本来、市民の自主性や自立性をもとに公益サービスを生み出しています。そのような活動に対し行政のこれまでのやり方を無理に押し付けることは、参加する市民の自主性や自立性を損なうだけでなく、市民活動の特徴である即応的、効率的なサービス提供を阻害することにつながります。市民活動との共創事業を進める際には、課題解決のために立ち上がった人々の自主性、自立性を尊重し、対等な立場で協力し合わなければなりません。

また、市民活動は行政が気づきにくい市民ニーズを捉え、新たな公益サービスを先駆的に構築する小回りの良さを持っています。今後の社会変化への対応力を高めるためには、市民活動の特徴である先駆性と、その背景にある新たな市民ニーズを尊重しつつ、連携の在り方を検討していく必要があります。

3 適切な評価と対価により共創事業を推進します。

市民活動により生み出されるサービスの中には、市民生活を支えるうえで行政が行うサービスと遜色のないほどの成果をあげているものもあります。例えば、子育て支援サービスや障害者の自立支援サービスの中には、市民生活にとって必要不可欠となっているものも少なくありません。しかし、そのほとんどが収益性に乏しく、財政基盤が不安定です。

市民活動との共創事業を推進するためには、それぞれのサービスごとに市民ニーズの高さと収益性を十分に考慮し、事業に対する適切な対価を支払う必要があります。そのためには、対等な立場で話し合い、互いが納得したうえで事業を遂行することが必要です。

また、共創事業をより良いものとするためには、より良い成果を求めて、事業の方法を柔軟に修正し続けることが望まれます。より良い市民サービスの構築に向けて、共創事業の適切な評価手法を検討する必要があります。

4 適切な役割分担による連携促進のための中間支援機能を育成します。

これからの市民生活を支えるためには、市民活動・事業者・行政の各主体が、それ

それぞれの果たすべき役割を担い、様々な場面で対等に協力し合うことが必要です。しかし、各主体間の協力関係は、現状では十分に構築されていないため、適切な役割分担と対等な立場による連携を促進するための調整役が必要とされています。

市民活動団体の自立性を確保し、市民活動・事業者・行政間の連携を促進するため、それぞれの主体間でサービスとニーズを結びつけるための仲立ちや、市民活動団体の運営や活動についての相談・援助を行う「中間支援機能」を育成する必要があります。

5 情報の共有化に取り組みます。

行政は、市民活動や事業者が活動を行ううえで有用となる様々な情報を持っています。これらの情報や市民活動団体の活動状況等を市民にわかり易い形で広く社会に発信するための仕組みづくりが求められています。市民活動・事業者・行政のそれぞれの主体が持つ情報を収集・発信し、それぞれの主体間で共有化するための仕組みづくりが必要です。

V 当面の課題を解決するための8つの施策

1 市民・事業者・行政への啓発

市民、事業者、行政の市民活動への理解を促すため、様々な媒体を活用し市民活動に関する情報を適切に提供していきます。特に、行政内部に向けては、市民活動への理解を促進するため、研修などを通して、市民活動の実態を知る機会をつくるとともに、「共創のまちづくり」への意識向上に努めます。

2 市民活動の財政基盤強化

市民活動団体が公益サービスの提供を継続するうえで、活動資金の不足が最も大きな課題となっています。行政からの補助制度については、市民活動が抱える運営資金不足などの課題や支援の必要性などを十分に考慮し、実態に合った制度の有り方を検討していきます。また、市民活動の特性である自主性や自立性、先駆性を活かしたうえで、民間の資金を活用しつつ、公益サービスの財源を確保するため、「コミュニティファンド（地域のための基金）」などの新たな財政支援システムの構築に取り組みます。

市民活動団体が特定非営利活動法人として法人格を取得することは、市民活動団体の情報開示や活動における継続性の確保につながります。このため、法人格取得を望む団体に対して、相談などの支援を行うとともに、法人化直後の財政支援策としての税制優遇策を実施します。

3 人材に関する支援

市民活動を組織的・継続的に進めるためには、人材育成、経営マインド、事業遂行管理などの知識や技術を持つ人材が必要です。様々なノウハウを持つ人材が効果的に

活用される仕組みとして、活動に参加したい市民と人材を必要とする団体を結びつけるための「ボランティア・市民活動団体版の人材バンク」の構築に取り組みます。また、市民活動に関わる市民に対し、組織経営に必要とされる様々なノウハウの習得を促すための各種研修や講習会を提供し、人材育成への手助けを行います。

将来を担う人材としての子ども達には、市民活動に親しみを持ち、身近な市民活動に参加するための下地づくりとして、体験学習などを通じた市民活動の啓発に努めていきます。

4 場所・モノに関する支援

市民活動団体が公益サービスの提供を拡大するためには、活動の拠点となる事務所等を確保することが重要な要件となります。市民活動をこれまで以上に活性化するため、市有施設の有効活用などによる活動拠点の確保への支援策を検討します。活動の場となる会場や会議室についても、その円滑な確保が必要とされているため、市有施設の確保についての利便性の向上を図ります。

市民活動団体は、財政基盤の弱いところから活動を始めることが多いことから、活動コストを軽減するための仕組みが必要とされています。このため、事務用品や機材などを団体どうしが互いに融通し合うための仕組みや、事業者や行政の不要となったモノを有効活用するなどの仕組みづくりに取り組みます。

5 市民活動団体との共創事業における基本的なルールづくり

共創事業を行うことは、市民活動団体と行政がお互いへの理解を深め合うことにつながるとともに、市民活動団体が新たな公益サービスを生み出すための財政基盤の強化にもつながります。市民活動により提供される公益サービスのうち、市民にとって効果の高いものについては、業務委託や事業補助などを通じた連携を推進します。

また、共創事業をより良いものとするためには、個別の事業ごとに効果や収益性を考慮し、公益サービスに対する適切な対価をふまえた連携を行うとともに、事業が適切に行われているかを検証し、次の事業に向けた改善を行うことが必要です。このため、共創事業を行うための基本的なルールづくりを行うとともに、事業プロセスの透明性・公開性を高めるなどの手法を検討します。

6 中間支援機能の育成と市民活動・事業者・行政の連携促進

市民活動団体と行政がそれぞれの特徴を活かし、運営上の相談、法人化へのアドバイスなど様々な支援を促進するため、中間支援組織を育成します。また、行政が持つ信用力を活かし、市民活動・事業者・行政の主体が立場の違いを超えて話し合うための場を提供するなど、さまざまな主体が協力し合うことのできる連携づくりを促進します。

行政内部においても、今後ますます広がることが予想される市民活動との共創を推進するため、各部署において、市民活動との共創を進める推進役的な職員を育成する

など、全庁的な取り組みを検討します。

さらに、市民活動の特性である先駆性を活かすため、市民からの提案型による公益サービス提供のための仕組みづくりを進めます。

7 市民活動支援センターの機能強化

市民活動と行政が連携するため、市民活動に携わる市民の現場の声を聞くための総合的な窓口機能が必要とされています。市民活動に係る調整機能をより高めるため、現在県が行っている特定非営利活動法人の認証事務等についての権限委譲を受けながら、市民活動支援センターが市民活動との共創によるまちづくりを推進するための総合的な拠点施設としての役割を強化していきます。また、市民活動団体と行政、市民活動団体と事業者、あるいは市民活動団体どうしによる連携など、目的を共有する各主体間の調整役を担います。

8 情報共有化の推進

市民活動への理解を深めるため、団体の活動内容や運営状況などについて、情報の集積と公開を進めます。また、行政が持つ様々な情報を市民にわかり易い形で広く社会に発信するための仕組みづくりを進めます。

このための取り組みとして、情報共有化を推進するための「情報センター」の構築について検討します。

VI 施策の実施に向けて

市民活動との共創を推進するためには、行政の職員一人ひとりがこの指針を踏まえたうえで、豊かな市民生活の持続と新たな社会変化への対応力の確保に取り組む必要があります。

また、事業者は、地域社会を構成する一員として市民活動との共創や各種の支援を行うなど、地域貢献を行うことが望まれます。

この指針は、市民活動の現状と現在の行政の仕組みを踏まえたものであり、施策の進捗状況や社会情勢の変化に合わせた柔軟な見直しが望まれます。このため、着実な施策の実施に努めるとともに、必要とされる施策内容について、市民の意見を取り入れながら柔軟な見直しを行っていきます。