

サ

# 市民活動促進に関する指針

平成13年7月

札幌市

## 目 次

はじめに

市民活動の理解に当たって

- 1 市民活動とは
- 2 市民活動の背景と役割
  - (1) 活発化の背景
  - (2) 期待される役割
- 3 札幌市における市民活動及び企業の社会貢献活動の現状と課題
  - (1) 市民活動の現状と課題
  - (2) 企業の社会貢献活動の現状と課題

市民活動の促進に当たって

- 1 促進に当たっての考え方
- 2 促進の基本方針

おわりに

はじめに

近年、わが国の社会・経済情勢は大きな変化を遂げてきた。市民を取り巻く社会の変化は、一方で生活の豊かさや利便性をもたらしたが、他方では子育てや、高齢者、青少年にかかわる諸問題、さらには地球環境から身近なごみ問題まで市民生活に多くの課題をもたらした。

こうした中で、地域や社会の課題に自ら取り組み、その解決に向けていこうとする市民の活動が地域、世代を問わず見られるようになってきた。

自主的な市民の活動は、福祉、環境、国際協力など市民生活の幅広い分野を対象に展開され、「市民活動の支援を目的とする活動」という新しい活動テーマも生まれるなど、社会全体が市民活動を支えていこうとする動きが広がってきている。そして、その活動形態は個人による草の根的なものから、組織的な収益事業を行う団体までと多種多様である。

広範な分野にわたる市民活動は、今や全国的に見ても個々の都市で、あるいは都市や地域を越えた形で活発化しており、国においても特定非営利活動促進法（NPO法）を制定し、これらの活動を促進していく姿勢を示している。

札幌市では、「第4次札幌市長期総合計画」に基づき、活力にあふれ、市民一人ひとりの生活をゆたかにするまちづくりを目指しており、市民・企業・行政がまちづくりにそれぞれの役割を担いながら連携・協働する「パートナーシップ型まちづくり」を進めている。この実現のためには、市民の持つゆたかな社会経験と、自ら問題解決に取り組んでいくエネルギーを、まちづくりに活かしていくことの重要性を認識し、行政として市民の公益的な活動を促進していく必要がある。

本指針は、本市が今後市民活動を促進していくに当たっての考え方及び基本方針を示すものであり、市長の委嘱を受けて市民活動促進のあり方等について論議を重ねてきた「札幌市市民活動促進検討委員会」が平成13年1月にまとめた提言を踏まえるとともに、市民活動促進を札幌市の重要課題として部局横断的な組織体制で取り組んでいる「市民活動促進調整委員会」での論議を経て取りまとめたものである。

## 市民活動の理解に当たって

### 1 市民活動とは

近年、福祉、子どもの健全育成、国際協力、環境保全、芸術文化など様々な分野において、市民が問題意識を持ち自発的、自主的に取り組む活動が活発化しており、このことが、まちづくりの新しい力となっている。

市民によるこれらの活動は、「市民公益活動」、「市民活動」、「ボランティア活動」、「NPO活動」などと呼ばれ、活動形態も多種多様である。また、いずれの活動も、個人の自発的意思により、個人的な関心、問題意識から出発しながらも、何らかの公益性を伴い、非営利で、一定の継続性を持っている。

この指針では、以下に掲げる活動を「市民活動」と称し、今後一層の促進を図っていく対象とする。

(1) 市民の自主性・自発性に基づく活動であること。

(2) 営利を目的としない活動であること。

営利を目的としない活動であり、無償のボランティア活動から自ら事業収入を得て運営される組織的活動まで幅広い活動を含む。したがって、事業収入を得た場合でも収益は関係者に分配されず、事業活動のため使われる。

(3) 不特定かつ多数の者の利益の増進に寄与する活動であること。

(4) 市民に対し内容が開かれた活動であること。

(5) 政治活動や宗教活動を主たる目的としない活動であること。

政治上の主義の推進や宗教の教義を広めるための活動でないこと。特定の公職の候補者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も除かれる。

## 2 市民活動の背景と役割

市民活動は、企業や行政とともにまちづくりを支える新しい力として活発化していることに伴い、様々な役割が期待されるようになってきた。市民活動が活発化してきた背景と期待される役割としては、主に次のような点が挙げられる。

### (1) 活発化の背景

- ・ 市民ニーズの多様化

本市を取り巻く社会・経済情勢の大きな変化の中で、市民の意識やライフスタイルなども変わりはじめ、市民ニーズが多様化してきている。これまで、社会に必要なサービスについては、主に行政や企業により提供されてきた。しかし、社会の変化とともに、機動性に富んだ柔軟なサービスが求められるようになり、行政だけでは解決が難しいものや企業活動の経済性と効率性からは対応の難しいものが出てきた。この変化する市民ニーズに対応しようとする市民の使命感の高まりは、機動性などの特性を生かした様々な活動の展開を促すようになってきた。また、市民活動は、活動の理念と市民ニーズが一致すれば先駆的・実験的にサービスに取り組むことができ、こうした特性も活発化の要因となっている。

- ・ 核家族化や高齢社会の進行

核家族化の進行などによる、家庭における育児や教育の困難さや、表面化している不登校やいじめなど次代を担う子どもたちを取り巻く諸問題に対して、地域で取り組んでいく必要性が高まってきた。

また、高齢社会の進行に伴い、介護保険制度などの公的サービスの対象として想定していない、高齢者やその家族からの多様かつきめ細かいニーズに対応することができる市民活動への期待が高まっている。

- ・ 地方分権の進展

地方分権の進展に伴い、これからのまちづくりは、地域の実情を踏まえ、様々な分野で主体的な公益活動を展開している市民や市民活動団体と連携を図っていくことが重要となっていく。

こうした地方分権の流れを受け止め、市民の中にまちづくりへの積極的な参加意識が高まりつつある。

- ・ 情報化の進展

インターネットに代表される情報通信技術の急速な発展・普及は、市民活動に大きな影響を与えている。特にインターネットの普及により、様々な市

民活動の連携や市民活動に必要な質の高い情報の入手が容易にできるようになったことは、活発化してきた大きな要因となっている。

## (2) 期待される役割

- 21世紀のまちづくりの担い手  
市民自らが主体的に活動する市民活動は、先駆性や柔軟性など様々な特性を持っており、これらを生かしながら企業や行政と連携・協働し、これからのまちづくりの担い手となることが期待される。
- 社会に必要なサービスを提供する新しい力  
市民活動は、市民の意識やライフスタイルなどの変化とともに変わりはじめた市民ニーズに対して、社会に必要なきめ細かなサービスを提供していくことができる新しい力として期待される。
- 新たな地域コミュニティの構築  
人とのつながりや地域への帰属に対する意識など社会環境の変化の中で、福祉活動や環境活動など地域の課題解決に向けた行動を起こそうとする市民活動が活発化している。このような市民活動と地域の基礎的な役割を担う住民組織とが共通認識のもとに連携することが、より住みよいまちづくりのための新たな地域コミュニティ構築のために重要となる。
- 個人の力と可能性を引き出す  
市民一人ひとりが持っている知識や経験、アイデア、エネルギーなどは、市民活動を通じて結集することで、まちづくりの様々な分野に生かされる。
- 自己実現の場を提供する  
市民活動は、活動を通じて生きがいや自己実現など精神的充足感を与えることができる。また、市民活動は、それに参加する個人に、様々な人との出会いやふれあいの場を提供し、個人が地域や社会とつながる社会参加の場として重要な役割を果たす。

### 3 札幌市における市民活動及び企業の社会貢献活動の現状と課題

市民活動団体については、組織の任意性から、十分な実態把握が難しいが、ここでは、本市が平成11年度に実施したアンケート調査の結果などにに基づき、その現状と課題について述べていくこととする。

また、企業の市民活動に対するかかわりは、寄付や助成金といった資金提供などによる支援や、休暇制度の充実などによる人材提供面での支援といったことで展開されている。こうした企業の活動は一般に「企業の社会貢献活動」と言われているが、この現状と課題についても、アンケート調査を基に触れていくこととする。

#### (1) 市民活動の現状と課題

本市の市民活動の活動状況を示すものの一つとして、平成10年12月に施行された特定非営利活動促進法（NPO法）に基づく法人認証数の動向があるが、本市におけるこの件数は人口10万人当たり4.5件（平成13年3月現在）で、政令指定都市の平均が3.7件（平成13年3月現在）であることと比較して多い。また、平成12年12月現在で4.0件だったことから、件数も確実に増加している。

さらに、本市が実施した「市民活動団体等に関する調査」及び「市民活動団体ヒアリング調査」（いずれも平成11年11月実施）結果からは以下のような状況が見られた。

- ・ 設立年が1990年以降の若い団体が多い。
- ・ 財政規模は50万円未満の団体が半数を占め、その内10万円未満の団体が最も多い。
- ・ 会費を主な収入源としている。
- ・ 活動の基盤となる団体の事務所を個人宅や勤務先としている。
- ・ スタッフは家事従事者や年金生活者が多い。

本市では、平成11年にこのような状況にある市民活動に対して、必要としている情報や活動・交流促進の場などを提供する市民活動プラザを開設した。また、平成12年に人材育成・資質向上を目的としたボランティア研修センターを開設するなど、円滑な市民活動を支援する環境整備に努めてきた。一方、地域福祉、まちづくり、国際交流など各分野における事業展開を通じて促進を

図ってきたところである。

しかしながら、前述した「市民活動団体等に関する調査」及び「市民活動団体ヒアリング調査」の結果によると、多くの団体が抱える問題点として、資金不足、人手不足、人材の発掘・能力開発、活動場所、情報不足を挙げており、自主自立した活動が継続されるためには、数多くの課題を抱えていると言える。

## (2) 企業の社会貢献活動の現状と課題

企業の社会貢献については、1980年代に多くの企業でC I (corporate identity) 活動が盛んになり、自社の社会的な存在意義を模索する中で、多くの企業が積極的な取組を展開するようになった。また、企業活動の国際化が進み、海外に進出する企業が多くなっているが、米国では「良き企業市民」として企業が地域社会に貢献することを求めていることもあり、進出していた日本の企業もその影響を受けることとなった。

本市においては、こうした企業の社会貢献活動の活性化は市民活動の促進の上でも大いに期待される場所である。

本市が行った「企業の社会貢献活動調査」(平成11年実施、1,000社を対象に実施し約半数から回答があった)から企業の現状を見ると、30%近くの企業が社会貢献活動を行っている。社会貢献活動を実施している理由として、多くの企業が「地域社会との結びつきの強化」や「社会の一員としての役割」を挙げている。また、実施している分野については、「地域のまちづくり」や「環境保全」と答えた企業が多く見られた。さらに社会貢献活動の内容については、「金銭の支援」や「労力・人材の支援提供」と答えた企業が多かった。

一方、社会貢献活動を行う上で抱えている大きな問題点は「景気の低迷」や「コスト・業務量の増加」であった。

さらに、「企業の社会貢献活動ヒアリング調査」(平成11年～12年実施)では、社員のボランティア活動を推進するために、ボランティア休暇を制定している企業や、資金的支援制度の導入を行っている企業が見られた。

これらのことから、企業の社会貢献活動に対する考え方の中に、厳しい経済状況とはいえ企業も社会の一員として、よりゆたかで質の高い社会を目指す姿勢がうかがわれる。

## 市民活動の促進に当たって

### 1 促進に当たっての考え方

本市は今、日々変化する社会状況に的確に対応しながら、一人ひとりがこれからも住みよいつ感じられるまちづくりを、市民・企業・行政が連携を図って進めていこうとしているところである。その中で、行政や企業とは異なる特性を持つ市民活動は、新たな社会サービスの担い手として、社会から様々な役割を期待されている。

また、地方分権の進展や厳しい財政状況など、本市が抱える課題は多様で重くこれからのまちづくりを効率的・効果的に進めていくためには、市民主体のまちづくりを進める中で行政が担うべき範囲を確認していく必要があるが、その一方では、市民活動の役割がますます大きくなっていくことが予想される。

したがって、市民活動の意義を十分認識し、一層の促進を図っていく必要があり、これまで見てきた市民活動の特性や現状を踏まえつつ、次の考え方に基づいた促進の取組を進めることとする。

#### (1) 促進体制の充実（行政が変わる）

市民活動は独自の目的・理念に基づく幅広い活動であり、その範囲は多岐にわたるため、行政においても、様々な部局が関連する市民活動と独自のかかわりを持っている。

しかし、今後の市民活動の促進に当たっては、行政としても市民活動の持つ先駆的な視点と将来的な意義や価値を十分認識し、市民活動の多様性、多元性を考慮に入れた柔軟な対応を図る必要があり、これまで各部局ごとに行ってきた施策に加え、組織横断的な検討体制を充実するなど、「行政が変わる」という視点から「促進体制の充実」に取り組んでいく。

#### (2) 市民活動への支援（市民が力をつける）

現在の市民活動には、資金確保や人材育成、また活動の場の確保などの課題がある。このため、今後の市民活動の促進に当たっては、活動の自主性・自発性を尊重し、自立を促すことを基本とし、「市民が力をつける」という視点から、行政としても、市民が多様な活動を円滑に実施するために必要な環境づくりに重点を置いた「市民活動への支援」を行っていく。

### (3) 市民活動との連携・協働（相互の信頼を高める）

市民活動は行政から一方的に支援を受けるものではなく、まちづくりにおいて行政とは異なった役割を持つ対等なパートナーである。したがって、今後はそれぞれの役割を認め合い、「相互の信頼を高める」という視点を持って、共通する目的の達成に向けて努力するとともに、互いに社会への責任とリスクを分かち合いながら、成果と評価をも共有することを目指し「市民活動との連携・協働」を進めていく。

## 2 促進の基本方針

市民活動の促進に当たっては、前述の考え方にに基づき、次の体系に示す取組を行っていく。

### 市民活動の促進体系

#### (1) 促進体制の充実

(行政が変わる)

- ・組織横断的な検討体制の充実
- ・区の機能強化
- ・職員の意識向上

#### (2) 市民活動への支援

(市民が力をつける)

- ・意識の醸成
- ・情報の共有化
- ・個人・組織への支援
- ・環境の整備

#### (3) 市民活動との連携・協働

(相互の信頼を高める)

- ・市民・企業とのパートナーシップの形成

#### (1) 促進体制の充実 (行政が変わる)

- ・組織横断的な検討体制の充実

《市民活動に関する組織横断的な検討体制の充実》

これまでの市民活動の具体的な促進策は、様々な行政分野における各部署の事業展開の中で行われていることが多いため、今後はこれに加え、組織横断的な検討体制を一層充実させ、総合的かつ継続的に取組を進めていく。

- ・ 区の機能強化

- 《地域における市民活動を支援する機能の強化》

- 市民に最も身近な区の出先機関である連絡所を、地域における活動の拠点と位置付け、地域情報交流機能の充実や多様な市民活動団体の連携強化などを促進していく。

- また、区については、連絡所を組織的にサポートしたり、地域と連携しながら、横断的にまちづくりを推進するための機能・体制の整備や本庁事業部局との一層の連携強化を図っていく。

- ・ 職員の意識向上

- 《市民活動団体情報の充実》

- 市民活動団体と行政における事務・事業のかかわり方について、幅広い検討を進めるため、庁内で市民活動団体の活動状況などに関する情報の集約・共有化を促進することで職員の市民活動に対する理解を深め、意識向上を図る。

- 《パートナーシップ型まちづくりのための情報やノウハウの充実》

- これまで市民参画によって進めてきた事業などに関する情報・知識・ノウハウを整理・蓄積し、庁内で共有化することにより、パートナーシップ型まちづくりの形成に向けた円滑な推進を図る。

## (2) 市民活動への支援（市民が力をつける）

- ・ 意識の醸成

- 《市民活動に対する理解を深める情報の発信》

- 市民活動のしやすい環境を整えるため、市民活動に対する社会の理解を深めていく必要がある。そこで、様々な広報媒体の活用などにより、社会が市民活動を正しく理解するための意識醸成を図っていく。

- ・ 情報の共有化

- 《インターネットなどの情報媒体の活用》

- 多様な活動形態は市民活動の特徴の一つであるが、これらの活動に対応できるように、総合的・体系的に集積された市政情報をインターネットなどを活用して積極的に提供する。

- 《市民活動への支援に関する情報の充実》

市民活動を行っている市民や団体が利用しやすい施設情報や人材募集、イベントなどに関する情報について、市政情報のみならず、できる限り民間情報も集約化し、提供することを目指す。

- ・ 個人・組織への支援

- 《市民活動のすそ野の拡大》

- 市民活動を定着させるため、子供から大人まで、より多くの市民が生涯を通じて気軽に市民活動を体験・学習することができる場と機会を提供する。

- 《市民活動スタッフの育成》

- 団体の中心となるリーダーやコーディネーター及びその他のスタッフの育成を推進する。

- 《市民活動団体間などの交流の促進》

- 市民活動の一層の活発化と広がりのため、市民活動団体間はもちろんのこと市民・企業・行政間の交流や情報交換ができるような場や機会の創出を図っていく。

- 《自立の促進》

- 市民活動は、本来自主自立した活動を行うものであるが、多くの団体にとって資金確保が課題となっており、この確保の仕組みについて、活動の自主性、自立性を損なわないよう配慮し、調査、研究をしていく。

- ・ 環境の整備

- 《市民活動拠点施設の整備》

- 市民活動の総合拠点施設として（仮称）札幌市市民活動サポートセンターを整備する。この施設は事務所機能、情報収集・提供機能、相談機能、研修機能、情報ネットワーク機能など、様々な分野の市民活動に幅広く利用できるように整備する。

- また、地域においても、地域の活動状況やニーズなどの実情に応じて、連絡所をはじめとする既存の公共施設の有効活用などにより、環境の整備を図る。

### (3) 市民活動との連携・協働（相互の信頼を高める）

- ・ 市民・企業とのパートナーシップの形成

《共通認識の構築》

市民活動と行政のパートナーシップは、これからのまちづくりの手法として欠かせない考え方であり、市民活動の担い手と行政それぞれが、市民活動の役割や意義について、共通した認識を持つことが必要である。そのため、様々な市民活動と連携をとりながら、共通認識の構築を進めていく。

《市民参加の促進》

これからのまちづくりでは、様々な生活感覚や豊かな経験を持つ市民の意見を多元的に反映させることが一層重要である。そのため、幅広い層から市民参加を募り、連携・協働した取組を進めていく。

《市民活動支援機関・団体との連携》

市民活動の支援は、行政のほかにも企業や民間支援組織（市民活動団体）などがそれぞれの立場で行っている。より効果的な支援を進めるため、それらとの連携を図る。

《市民活動・企業・行政間の信頼関係の構築》

この指針を踏まえ様々な取組を進めていくためには、市民活動と企業、行政による相互の信頼関係を築き上げていくことが重要である。そのため、意見を交わしながら相互理解を深めるために必要な場をつくっていく。

おわりに

本指針は、本市が市民活動を促進していくに当たっての考え方及び基本方針を示したものである。

今後、市民活動の促進について市内の認識を高め、施策の推進に当たっては、この指針の理念を十分踏まえるものとする。また、市民の主体的な活動を促進する環境づくりを幅広く進めていくために、総合的な機能を備えた中心拠点を整備するなど、より一層の市民活動の促進策を展開していくこととし、部局を越えた課題には、横断的な組織体制により取り組んでいくこととする。

こうした取組に併せて、市民・企業・行政が相互の信頼と理解を深めながら連携・協働した取組をすすめることで、市民活動を生かしたまちづくりへつなげていくことを目指す。