

大阪市市民公益活動推進指針の策定にあたって

平成 7 年の阪神・淡路大震災でのボランティアのめざましい活躍は、ボランティア活動の重要性や意義を市民に強く印象づけ、ボランティア活動に対する期待や関心が高まった。またこれを契機として、ボランティア活動に対する認識は、従来の「奉仕活動」から社会の一員として活動に参加することを通じ生きがいを創造し実感する「自己実現を図る手段」へと転換してきている。

本市においては、都市の主役は人間であるとの認識に立ち、大阪で活動する全ての人々が、人間として等しく尊重され、その個性に応じた生きがいを追求し、健康で豊かな都市生活がおくれる快適で魅力ある「人間主体のまち」、創造的な活力に満ちた「世界に貢献するまち」を目指しまちづくりを進めている。このようなまちづくりの実現を図るためには、市民と行政がともに住みよい社会づくりを目指すことが不可欠であり、ボランティア活動の自主性・自発性を尊重した市民のボランティア活動への支援が期待されている。

こうしたことから平成 7 年 6 月に有識者やボランティア実践者からなる「大阪市ボランティア活動懇話会」を設置し、平成 8 年 1 月に提言を受けた後、この提言の趣旨を本市施策・事務事業に反映するため、関係職員による検討会を設置して基本的な方向性について検討を重ねた。その結果、総合的・体系的かつ効果的に推進するため、平成 10 年 4 月、市長を委員長とする「大阪市ボランティア活動支援推進会議」を設置し、同年 12 月にボランティア活動推進機関として「大阪市ボランティア情報センター」を開設するとともに、平成 11 年 2 月に「市民のボランティア活動支援指針」を策定し、市民活動への支援施策を本格化した。

一方、少子・高齢化、情報化、国際化など社会の成熟化に伴う新たな社会的課題の解決のために社会貢献活動を展開し、個別化多様化する市民ニーズに取り組む NPO(民間非営利組織)の存在が注目されるようになった。このようななか、NPO の自由で健全な活動を促進し、公益の増進を図ることを目的に特定非営利活動促進法(NPO 法)が平成 10 年 3 月に制定、同年 12 月に施行された。本市においても NPO との協働はボランティアとともに地域コミュニティの活性化、まちづくりの推進、市民と行政との協働などといった視点から取り組むべき重要な課題であるとの立場から、NPO と行政

のあり方等について幅広く意見や助言を得るため、有識者等からなる「大阪市市民公益活動懇話会」を平成 11 年 8 月に設置、平成 12 年 3 月に提言がまとめられたところである。

本指針は、この提言を踏まえ、先の「市民のボランティア活動支援指針」が主として個人のボランティア活動への支援であったことから、このボランティア活動の支援指針との整合性を図りながら、ボランティア活動と個々のボランティアの活動の場を提供する組織体である NPO の活動も含めた市民公益活動を推進するためのものである。

1 市民公益活動の意義と役割

(1)市民公益活動の概念

市民の自発的な意志に基づく民間非営利活動のなかで、市民の自主的な参加と支援によって行われる活動を市民活動といい、市民活動のうち公益的性格の強い活動が「市民公益活動」と称せられる。市民公益活動の特性として、自らの意思で社会問題に取り組む「自発性」、社会の問題に柔軟で迅速に対応できる「即時・即応性」、非配分の収益事業を行うことができる「非営利性」、行政・企業から独立し、それらに提言や提案ができる「自立性」があげられる。

本市では先の「市民のボランティア活動支援指針」で支援対象とするボランティア活動を「個人の自発的な意志に基づいて、他人や社会に貢献する、基本的には無償の継続的、実践的な市民活動」と位置付けた。市民公益活動は、ボランティア活動がもつ自発性、社会性(社会的な活動)、先駆性(新たな活動領域を開拓する活動)という特性を含み、ボランティア活動が基本的に無償であることに対し、収益を構成員に配分しなければ「有償」も含むという「非営利」という概念をもち、より幅広い活動となっている、本指針では「市民公益活動団体」を「自発性に基づいて、非営利性を原理として社会に貢献したり、その問題を解決するために、自立して多様な活動を継続的に行う組織体」と定義し、対象とする市民活動団体の範囲は(「市民公益活動団体の概念図」参照)ボランティアグループ(団体)から、事務所を持ち活動の専門性や安定性を確保するためこの非営利の収益事業によって専従スタッフを雇用できる特定非営利活動注人(NPO 法人)の一部、当事者団体の一部、地域団体の一部、その他の公益的な市民活動団体を含めることとする。(以下本指針では、これらをまとめて「市民活動団体」という。)

(2)市民活動団体等と行政～市民活動の期待される役割、支援から協働へ

これまでわが国では、公共性の高いサービスは法律や条例にもとづいて国や自治体が提供してきており、市民生活に必要な行政サービスを充実させることは公共部門の責任である。しかし、社会や生活様式が複雑化・多様化し画一的なサービスではなく柔軟性が求められたり、内容的にも多種多様にならざるを得なくなりつつある。また、利潤が生まれ採算がとれるサービスは民間企業が供給してきたが、行政と企業の従来活動だけでは市民の多種多様なニーズに対応することには限界があることから、行政・企業にくわえて市民活動団体が相互に連携、協力しながらそれぞれの持つ特性を生かしてサービスを提供することが必要となってきた。

市民公益活動は、行政や企業にはない特性を持つとともに、個々に様々なミッション(社会的使命)を掲げ、その社会的課題の解決に先駆的に取り組むことから、それぞれの活動分野において専門性を有していることが特徴といえる。このような専門性と柔軟性をもつ市民活動団体は、公平性・平等性を活動原理とする行政や、採算性を重視する企業では効果的に対応できない多様化する市民ニーズにきめ細かく対応することができるとともに、独立した立場から、企業や行政のあり方やサービスについて提案ができるなど、行政・企業

とともに公共的課題に取り組むパートナーとして、その社会的役割は大きくなってきている。

このように、市民活動団体は、公共サービスの新たな担い手として社会的役割が期待されつつある。従って、行政と市民活動団体との組織間の関係は、従来の「支援」というよりも、協力して働くという意味での「協働」という言葉がふさわしいといえる。

すでに大阪市においても市民活動団体が企画や運営に参画している事業などがあり、また厳しい財政事情のもとで事務事業全般について創意工夫が求められる中、今後ますます多様化・高度化する市民のニーズに対し、行政、企業、市民活動団体が役割を分担し、サービスを提供する「協働関係」をもった事業展開が必要となってくる。

2 市民公益活動の支援方策について

(1)行政支援の方向性

行政が市民公益活動を促進するための支援を行うにあたっては、市民活動団体の自発性・自立性を尊重し、課題解決のための間接的・側面的な条件整備に努め、活動が促進される環境づくりを行うことが重要である。

また今後、行政と市民活動団体の協働関係を推進するうえで、市民活動団体が対等なパートナーとなり得る実力を付けていることが必要となる。しかし、多くの市民活動団体はまだ組織的、財政的に未成熟な状況にあるのが現実であり、組織運営や活動をステップアップしていくためには、それぞれの発展段階に応じた支援が必要である。

市民活動団体の活動原理には自発性・自立性を基礎とする自由の原則をもち、行政は公平・平等の原則という活動原理を持つため、この二つの異なる原理がそれぞれの活動領域に侵入すれば矛盾や衝突が生じる。

こうしたことから行政による市民活動団体に対する支援は、「ボランティアセンター」と呼ばれるボランティア活動推進機関、「NPO センター」などの市民活動支援センターを通じて行うことが適切と考えられる。

これらの団体は、行政に対しては、多様な市民活動団体を代表して市民活動の需要を調整・集約し、行政の公平・平等の原則による支援になじむ形にし、また市民活動団体に対しては、活動支援やサービス提供をおこない、市民活動団体にとって必要な支援を行政や企業からひきだす存在である。

(2)協働への基盤づくり

市民公益活動の支援策には、市民が市民公益活動へ参加しやすい環境を整備すること、また市民の参加により行われている市民公益活動が円滑に、安定的に、より充実して展開できるように活動のための基盤を整備するということの2つが考えられる。このため具体的には以下の課題に取り組む。

1)市民公益活動の情報の提供

ライフスタイルの多様化とともに、自分自身の生きがいづくりや、自己実現の手段として市民公益活動に参加したいという市民が、活動内容等多様な選択肢を備えた市民公益活動に関する的確な情報を、いつでも身近に入手できる環境を整えることが大切である。

市民公益活動への参加を望む市民が必要とする情報としては、次の3つが考えられる。

a 活動主体に関する情報(ボランティア団体・NPO 法人等の名簿、活動内容、条件など、供給側の情報)

b ニーズ情報(いつ、どこで、どのようなボランティアを募集しているかという需要情報)

c 活動支援に関する情報(相談窓口の所在、助成金の交付、研修・講座の開催などの情報)

また、市民活動団体が必要とする情報としては、次の3つが考えられる。

d 行政からの支援・助成に関する情報、企業等からの寄付・後援に関する情報

e 活動内容を報告、紹介しそれぞれの市民活動団体の社会的認知を高めることで活動への

理解や協力を容易にする情報の発信

f 活動の基礎となるボランティアスタッフの募集情報

市民公益活動に関する情報環境の整備にあたっては、情報の内容やその性格に留意しつつ、印刷媒体、コンピュータによるネットワークシステム、さらに相談員などの人的要素をも含む、様々なメディアを、それぞれの特色を生かして使い分け、情報の受給者にとって選択肢が豊かな総合的情報を、迅速、的確に提供できる情報サービス環境が形成されるように取り組む。

2)市民公益活動の広報・普及

市民公益活動の裾野を広げるには、市民公益活動への参加を希望している市民に対する情報提供だけでなく、市民公益活動についてまだ関心をもっていない市民に対して、活動への興味を高め、理解を深めるための広報・普及活動を日常的に展開していくことが必要である。本市や本市関係の広報媒体等において、市民公益活動の内容紹介や、活動への参加を呼びかける機会を充実するとともに、イベント、講座等を通じて市民が市民公益活動にふれる機会を設けるなど、積極的な広報と普及活動に努めていく。

3)市民公益活動についての学校教育・社会教育

市民公益活動の意義を理解するために、学校教育における人権の視点を大切にした参加体験型ボランティア学習を充実させ、さらに社会福祉や生涯学習の場における市民公益活動の教育・学習機会を一層拡充し、市民公益活動に対する関心を高める取り組みを進める。

4)市民公益活動の顕彰制度の充実

市民公益活動の創造性、先駆性を社会が追認し、参考となるモデルケースを顕彰して具体的な実例を市民に知らせることは、市民の関心と理解を深める契機となる。また、活動に参加している市民にとっては、自らの活動の参考となり、社会的評価を受けることが活動の励みともなる。市民公益活動の表彰制度について、既存の表彰制度の拡充の検討も含め、時代の変化を踏まえ、選考基準、決定のプロセス等評価システムの確立を目指す。

5)活動推進機関の整備

近年のボランティア活動は、多様な分野、多様な局面に広がっている。そうしたことから、各分野でのボランティア活動の連携を図り、情報を交換し、経験の交流を図って・相互の活動を成熟させていくための、分野横断的なコーディネーションを図るボランティア活動推進機関として、また市域レベルの活動拠点として「大阪市ボランティア情報センター」を平成10年12月に開設した。

引き続き、市民公益活動に関する情報提供や相談を行い、人材育成や調査・研究のプログラム開発ができ、会議や作業の場を提供するボランティア活動推進機関を市域レベル、区域レベルにおいてそれぞれ機能の充実を図っていく。

6)人材育成の支援

ボランティア活動推進機関や福祉等の施設などにおいては、需給調整や参加プログラムの企画開発等を担当しボランティア活動の推進役であるコーディネーターの確保と養成が必要である。また、地域・学校・企業・労働組合などでは、ボランティア活動に関する相談・助言や情報提供等にあたり、ボランティアを側面から支援するボランティアアドバイザーが必要である。さらに、法人として認証された市民活動団体においては登記・経理・納税等専門的な知識を必要とする業務も付随するため、こうした専門的な知識を持つ人材・スタッフの確保が不可欠である。このため専門的人材養成への支援を行う。

7)物品・場所の提供、経費支援

多くの市民活動団体は組織的にも財政的にも基盤が脆弱であり、運営に苦労している実態である。このため、活動に対する便宜を図るものとして会議・作業場所の提供、事務機器・什器等の貸与、あるいは事務所の提供等や活動の発展段階に応じた補助・助成による安定的活動のための資金支援を行う。

8)ボランティア保険の充実と加入促進

ボランティアが安心して活動ができるように、あらゆる分野のボランティアがいつでも申し込める保険加入窓口の整備を検討する必要がある。保険の内容の充実を保険業界等に働きかけるとともに、その活動の社会性、公益性を考慮して、保険料負担について支援策を講じ、保険への加入を促進する。

9)組織運営にかかるマネジメント支援

市民活動団体が法人格を取得することにより社会的信用が増し運営に寄与するため、法人化への意欲が高まりを見せており、法人化にむけた相談の需要に応えることが必要である。また組織運営を円滑にするためのマネジメント技術の向上を図る講習等による支援についても重要である。

10)ネットワーク化

活動をステップアップするために、同じ分野で活動する団体との情報交換や他分野の団体、企業、行政との情報交換など視野を広げ活動の横への広がりを図る交流の場の設定などを行う。

3 市民公益活動との協働推進について

21世紀を見据えて都市機能の強化と市民サービスの充実に努めることとなるが、従来の施策にくわえ先駆的なサービスや市民参加型施策なども実現しなければならない。そのためには市民活動団体との協働が必要となるものも想定される。市民公益活動が公益的な活動であればあるほど行政の活動分野・領域と重なるため、社会的課題に対するそれぞれの活動の関与の度合いに応じた協働への課題や協働促進の手段が考えられる。このためつぎの問題について整理しつつ推進する。

(1) 協働の可能性の検討

新たな公共の担い手としての自覚と協働への意欲が市民活動団体にみられる。しかし、市民活動団体の側に、行政施策を進めるうえで、協働できる適切な団体が存在するかどうか、また協働のパートナーとなりうる力量を備えているかどうかは今後検証すべき課題である。

(2) 市民活動協働推進ネットワークの構築

多様な市民ニーズに応え、かつ市民公益活動の自主性・自立性を尊重する原則を踏まえ、市民活動団体との協働を推進するため、豊富な経験を持つ民間の市民活動支援センターや分野別の支援機能を持つ団体との共同で、大阪における市民公益活動の一層の活性化を図る「(仮称)市民活動協働推進ネットワーク」を形成し、市民活動団体の活動を支援する。

(3) 協働のルールの検討

市民活動との協働を進めるにあたって、協働の原則をつぎのとおりとする。

協働の原則

- (a) 目的と責任の共有化(協働の目的と責任の一部又は全部を共有していること)
 - (b) 対等な共同性(対等な立場、同じ資格で力を合わせること)
 - (c) 自主性と自立性の尊重(市民活動の自主性を尊重し、自立化を促進する方向ですすめること)
 - (d) 公開性(協働の関係が公開され、外部からもよく見えるという透明性があり、条件さえ満たせば誰でもが参入できること)
 - (e) 建設性(それぞれのビジョンを超えて、新たに解決策やビジョンをつくること)
- また、これらの原則に基づき、協働を進めるための具体的な方法については以下のとおりとする。

() 物品・場所の提供

物品の提供や既存施設の有効利用ができる施設の整備を行う。

() 後援

市民活動団体が行う事業に対し、大阪市後援名義の使用により信用を付与し事業を支援する。

() 共催

市民活動が行う事業に対し、行政が企画や資金面で参加し、共同して事業を行う。

() 補助・助成

市民活動団体が主導的に行う活動を、行政が行政上の位置付けを行い資金等を支援することであり、既存の制度との整合性を図りながら、基準や方法を明確化し透明性を高め、市民活動の自主性・自立性を尊重したシステムづくりが必要。

() 委託

行政責任で実施する事業を、行政が直接実施する以上の効果を生み出せる事業体に託して行うもので、協働の主要な方法として実施する。委託関係の公開性・公平性を確保するためのルールづくりが必要。

() 情報と協議の場の共有

本市と市民活動団体双方で検討や協議、情報交換の場を設置する。

(4) 当面の具体的方策

大阪市の行政内部における市民活動団体への支援、後援、共催、補助、委託などの協働についての実態を把握しながら、以下の内容について実施する。

1) 協働のためのネットワークの強化

当面、「大阪市ボランティア情報センター」をはじめ「大阪ボランティア協会」、「大阪NPOセンター」に呼びかけ、具体的な協働の推進をはかる機関として「(仮称)市民活動協働推進ネットワーク」を構築し、情報の受発信の共同化、活動の総合相談窓口の開設、協働の対象としての分野別市民活動団体の審査・選定、共同研修会の開催等を実施する。

2) 基盤づくりへの支援

既存助成制度の有効活用、既存市施設の有効利用を含めて活動や事業の目的に応じた補助・助成の実施、活動環境の整備の支援を行う。

3) 市民啓発と協働プロジェクトの展開

協働の意義や目的等について市政だよりをはじめ市の各種広報・情報紙誌、マスコミなどを通じて広く市民に発信し啓発するとともに、協働の気風を醸成するためこれまで市民団体、企業、労働組合と共同で実施してきた「ボランティア市民活動フェスティバル」に引き続き積極的に取り組む。

4) 研修の充実

行政と市民活動の協働を進めるうえで、職員に市民公益活動への理解を深め市民活動団体との協働の認識を新たにするための研修を行う。

5) 外郭団体の活用

福祉、環境、国際交流、男女共同参画、青少年、人権、生涯学習等市民活動に関わる事業を行っている外郭団体と連携を深め、より専門的な領域の事業についてはNPO等と協働するなど、活用をはかる。

4 推進体制の構築について

(1)大阪市市民公益活動推進会議

大阪市ボランティア活動支援推進会議を大阪市市民公益活動推進会議に改組し、市民公益活動を総合的に推進する組織とする。

(2)市民公益活動担当窓口の充実

市民公益活動の全市的な担当窓口を市民局におくとともに、区においてコミュニティ協会等と連携し、情報提供や団体間の情報交換などによって活動の広がりを図るネットワークづくりの支援などを行う。