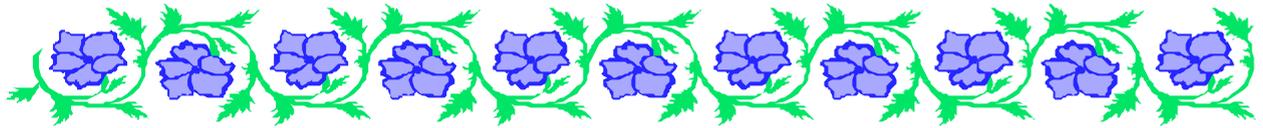


# 浜松市市民活動基本指針

～市民との協働によるまちづくりを目指して～

平成 14 年 2 月

浜 松 市



## はじめに

これまで、社会におけるサービスの提供は、行政と企業でそのほとんどを担ってきました。このため、公共的な領域はすべて行政が対応するものといった意識が市民にも行政にもあり、時代の変化とともに多様化する市民ニーズに対して、行政サービスが肥大化していく傾向にあります。

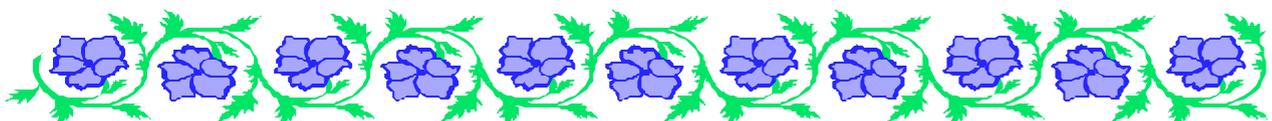
しかし、近年の少子・高齢化の進行や環境問題など様々な課題に対して、すべてを税金による行政サービスで賄うべきか、また、常に公平性・中立性を求められる行政が、個別化・複雑化するすべてのニーズに対応できるのかなどが問われるようになりました。

一方、こうした社会状況の変化の中で、多くの市民が、自己確立の意欲と能力を活かした独自の社会活動に取り組むようになってきました。本市においても、数多くの市民活動団体が、保健・医療、高齢者福祉、子どもの健全育成、まちづくり、環境など多方面において活躍しており、その数は600以上にもなります。

これからの市政は、行政だけでは対応しきれない個別のニーズや、市民活動が独自に提起する新たな社会的課題に対して、市民との協働が不可欠になっており、協働の領域と機会の拡大が必要とされるようになってまいりました。

こうした状況を踏まえ、浜松市では、市民と行政が良きパートナーとなり、参加と協働による市民主役のまちづくりを目指して、学識経験者、市民活動団体関係者及び公募による市民を委員とする浜松市市民活動懇話会において協議・検討し、まとめられた提言をもとに、市民活動に対する市の基本的な考え方を示す指針を策定しました。

今後、市はこの基本指針に基づいて、市民活動のさらなる広がりを通し、市民との協働によるまちづくりを推進してまいります。



# 浜松市市民活動基本指針 目次

1	基本指針策定の目的	1
	( 1 ) 社会における市民活動の意義	
	( 2 ) 市民と行政との協働によるまちづくり	
2	市民活動の捉え方	3
3	市民活動の現状と課題	4
	( 1 ) 市民活動の現状	
	( 2 ) 多くの市民参加の実現に向けての課題	
4	「協働」の形態の多様性	6
5	市民活動との協働の基本的な考え方	7
	( 1 ) すべての市民活動に開かれた協働	
	( 2 ) 市民活動の自主性・主体性の尊重	
	( 3 ) 協働のルールの確立	
6	協働に向けての基本施策	8
	( 1 ) 情報提供，情報交換の推進	
	( 2 ) 活動拠点の確保	
	( 3 ) 人材開発の機会づくり	
	( 4 ) 協働のルールづくり	
7	「指針」の実効性を高めるために	10
	( 1 ) 職員の意識改革	
	( 2 ) 市民に対する協働に向けた意識の醸成	
	( 3 ) 市民協働のためのしくみづくり	

## < 参考資料 >

1	浜松市市民意識調査【抜粋】	14
2	浜松市市民活動基本指針の策定経過	20
3	浜松市市民活動懇話会要綱	22
4	浜松市市民活動懇話会委員名簿	23

## 1 基本指針策定の目的

浜松市は、市民と行政との協働によるまちづくりを推進するため、基本指針を策定します。

### (1) 社会における市民活動の意義

高度経済成長を通じ、物の豊かさを享受した人々は、次に心の豊かさを求め、人間らしい暮らしや自分らしさの発見という自己実現・生きがいの場として、福祉、環境、まちづくり、教育、国際交流など、様々なテーマにおいて自主的な活動を展開しています。

阪神・淡路大震災の直後、公平・平等を原則とする行政が十分機能しなかったのに対して、ボランティアによる迅速で多彩な活動が評価されたように、自発性、独創性、柔軟性、先駆性という特性をもつ市民活動は、地域社会での新たな公共サービスの担い手として注目されています。

地方分権時代を迎えた今日、地方自治の本旨として「住民自治」を目指すこれからの市政運営は、従来のような一方的な行政主導から脱却し、市民との「協力と連携」の関係構築が不可欠です。すなわち、市民主役のまちづくりを進めていく原動力として、市民活動が期待されています。

自己実現・生きがいの場  
新たな公共サービスの担い手  
市民主役のまちづくりを進めていく原動力

### (2) 市民と行政との協働によるまちづくり

今日の市民社会においては、少子・高齢化、環境問題など、個性化・多様化する市民ニーズに対して、これまでのように公平・均一なサービス提供が基本となる行政だけでは、十分に応えることが難しくなっています。

これに対して市民活動は、個々の市民ニーズをより身近に捉え、これに基づいたものであるため、よりの確で、きめ細かなサービスを独自の判断に基づき、先駆的に提供することができます。

基本指針では、安心して暮らしやすいまちづくり、真に豊かな地域づくりを目指して、市民と行政がそれぞれの特性を生かして「協働によるまちづくり」を進めてい

くために、市民と行政がどのように連携していけるのか、また、そのためにどのような環境整備を行っていくのかを示していきます。

これまでの行政主導のまちづくりから、市民と行政が様々な領域において、それぞれの特性を活かしつつ、市民主役のまちづくりを進めていきます。

#### なぜ協働か

- 1 多様化する市民生活に対する行政サービスの限界
- 2 市民と行政の特性を活かした真に豊かなまちづくりの実現

#### 「協働」とは、

協働（コラボレーション）とは、異なる環境にあるものや、異なる考え方を持ったものが共通の目的に対して活動することで、今までにないものを創り上げていくことです。

また、市民との協働とは、市民と行政が、それぞれの特性を活かし、共通する目的のため、対等なパートナーであることを認識しながら活動することです。

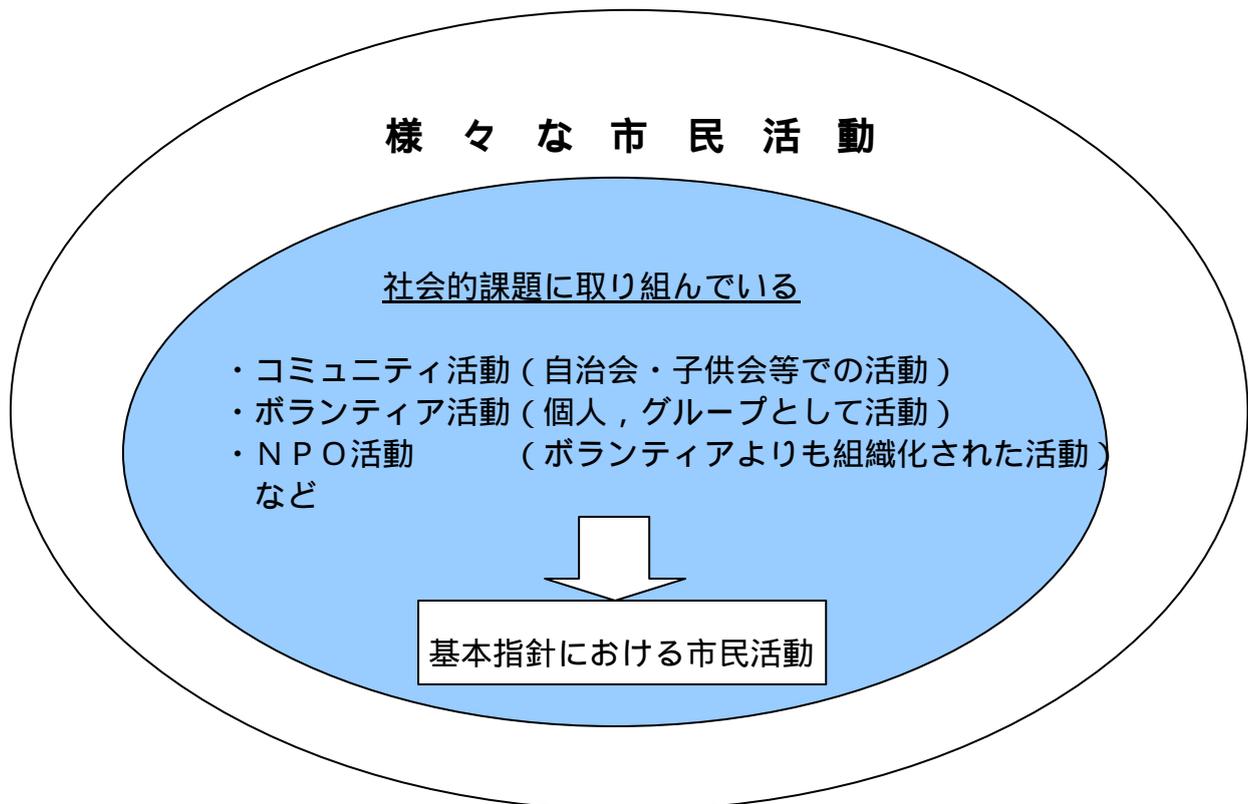


## 2 市民活動の捉え方

市民活動とは、市民（企業を含む。）の自主的な参加に基づき、あらゆる分野における社会的課題に対し、営利を目的としないで取り組む自発的活動とします。ただし、政治活動や宗教活動は含みません。

市民活動とは、市民の自主的な参加に基づく、自発的な非営利活動を指します。それは、基本的には自由に行われるべきもので、行政がそれを認定したり、選別したりするものではありません。

しかし、この指針では、市民と行政との協働によるまちづくりの視点から、それらが何らかの形で、社会的な課題に取り組んでいることを前提とします。また、社会的な課題に対しては多様な考え方があることから、必ずしも行政と同じ考え方に立つものだけに限定しません。ただし、政治活動や宗教活動は含みません。



社会的課題とは、

子育て・高齢者・障害者などの福祉，まちづくり，環境美化，教育，文化・スポーツ，国際交流など，生活を取りまく身近なところで発生しているさまざまな課題のことです。

### 3 市民活動の現状と課題

現在，市民活動には，多種多様な形態がみられます。多くは，個人を中心としたボランティア・グループですが、NPOのように組織的に活動するものもあります。それらの中には，行政と共同事業に取り組んだり，政策提言を行ったりするものもあります。

市民活動の課題としては，活動の領域と参加の機会の拡大に向けて，活動のための環境を整備すること，また，市政への参加のしくみを確立することが求められます。同時に，市民の意識が高まることが求められます。

#### (1) 市民活動の現状

浜松市におけるこれまでの市民活動は，自治会などのコミュニティ活動が中心となってきました。このため，自治会への加入率が高く（平成 13 年度 95.3%），単位ごとの各種の活動をはじめ，町を住みよくする会，六つの市民運動を進める会など，地域レベルの活動が行われています。

一方，ボランティアなど有志による活動は 600 団体以上になり，そのうち組織化されたNPOは，特定非営利活動法人だけでも 26 団体（平成 14 年 1 月 1 日現在）となっています。（中核市平均は約 18 団体です。）

このほか，市民活動をしている団体には，様々な団体があります。

平成 12 年度の市民意識調査結果から，全体の約 8 割近くの市民が，地域の公益活動やボランティア活動に対して，関心を持っていることがわかりました。しかし，まだ，広く一般に活動が浸透している状況にはありません。

ただし，何らかのきっかけさえあれば実際に活動してみたいという人が，全体の半数にも及んでいます。

#### (2) 多くの市民参加の実現に向けての課題

##### ・市民活動への参加機会の拡大

協働によるまちづくりを進めていくためには，多様な市民活動の領域の拡大と，より多くの市民が市民活動に参加することができる機会，きっかけづくりが大切です。このため，市民活動に関する情報発信や情報交換の推進，ミーティングや作業のための活動拠点の確保など，活動のきっかけづくりと活動のための環境整備が課題となります。

- ・ 市政に対する参加の仕組みづくり

浜松市が進めようとしている「市民と行政との協働のまちづくり」については、市民に対して、十分な理解を求めていくことが大切です。このため、事業の構想段階からの情報公開や、市政へ市民が参加をすることができる仕組みづくりが課題となります。

- ・ 市民意識の高揚

自治会などの地縁組織を除くと、市民と行政との協働はまだまだ動き出したところというのが実情です。様々な分野・場面において、まちづくりに対する市民自らの意識が高まることが求められます。

### 「NPO」とは、

NPO は、Non-Profit Organization の略で、日本語に訳せば、「民間非営利組織」となります。つまり、営利を目的とする企業などと異なり、収入から費用を差し引いた利益を関係者に分配しないことを基本に、社会的使命の追求を目的とし、自発的な活動を継続して行う団体のことを指します。

NPO のなかには、「特定非営利活動促進法」(平成 10 年 12 月 1 日施行)により法人格を得て活動している団体もあります。

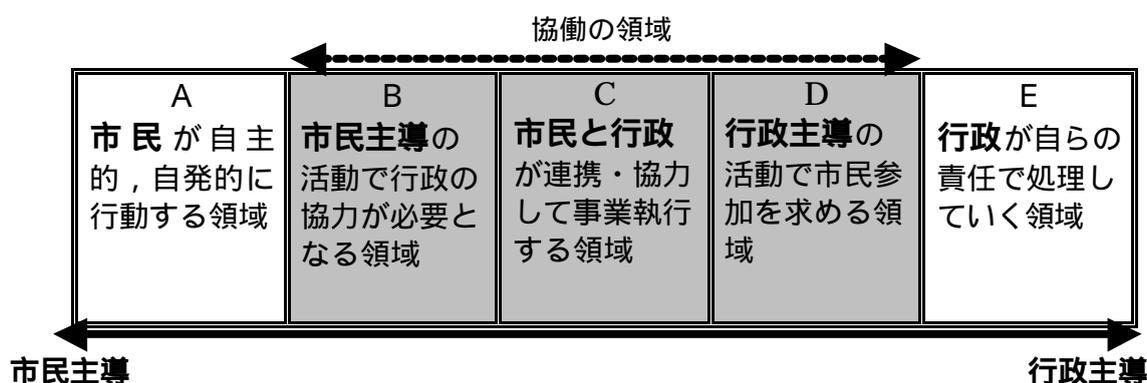
NPO とボランティアの違いは、ボランティアが、「個人が善意で行う個々の活動」に対して、NPO は、「営利を目的とせず、社会貢献活動を行っている民間の組織」となり、継続的に活動している組織体と言えます。



#### 4 「協働」の形態の多様性

市民活動と行政の協働には、それぞれの関わり合いの度合いにより、様々な形態があります。市民が主体となってやっていくことに行政が協力することもあるれば、行政が管理責任を負い、そこに市民がボランティアとして参加することもあります。

\* 社会的課題に対する市民と行政の多様な関係



この図から分るように、社会的課題に対する取り組みには、市民と行政の関係から見るいろいろな形態があります。このうち、協働の領域は、(B)(C)(D)となります。しかし、領域(A)のような市民独自の領域においては、行政は、その自主性を尊重することで、また、領域(E)のような行政の責任で処理する領域については、透明性を確保するため積極的に情報開示に努めることで、多様な協働関係を築くことができます。

この市民と行政の関わりあいは、ボランティアとして展開される個人活動から、グループとしての活動、さらに組織としての継続的な活動、そして法人格を取得したNPOの活動まで、その形態によって関わり方も違ってきますが、すべての形態の個人や団体と「市民と行政の協働」を進めていきます。

また、協働して社会的課題に取り組んでいくに際しては、多様な協働の形態の中で、どの領域が目的達成のため効果的であるのかについて、市民と行政は認識しあうことが大切です。

## 5 市民活動との協働の基本的な考え方

市民と行政との協働によるまちづくりを進めるため、互いが対等なパートナーであることを認識し、十分理解し合う中で、共通の目的を持って取り組みます。

行政は常に公平・公正を基本とするため、均一的なサービスは提供できませんが、画一的で機動性を発揮しにくいという面があります。一方、市民活動は、市民ニーズにより近いところから課題を発見し、先駆的、機動的、独創的に活動できますが、規模や資金などの制約から限界があります。このため、それぞれの、長所短所を認めた上で、足りないところを補完する形で共通目標に向かっていくことが必要です。

### (1) すべての市民活動に開かれた協働

多様な市民活動との協働のため、行政情報の積極的な開示を行い、市民活動の活性化に向けた環境づくりとともに、市民からの協働への要請を受け入れます。

また、市民活動との協働にあたっては、双方とも公平公正かつ透明性の確保に努めます。

### (2) 市民活動の自主性・主体性の尊重

市民活動を対等なパートナーとして認識するとともに、協働にあたっては、市民活動のもつ特性が十分発揮できるよう、自主性・主体性を損なわないように尊重します。

### (3) 協働のルール確立

市民と行政が協働で事業を行うにあたっては、構想・計画段階から事業終了後の検証まで、情報公開も含めた明確なルールを確立し、共同の責任のもとで進めます。

## 6 協働に向けての基本施策

市民と行政との協働に向け、情報提供・活動拠点・人材開発といった環境整備と協働のルールづくりを進めます。

### (1) 情報提供，情報交換の推進

社会的課題に対して関心を持ち、自分でも何かできないかと、学習や活動に踏み出そうとしている人たちに対して、きっかけづくりとなる市民活動の情報を提供します。

市民活動と行政との協働を進める前提として、事業に関連した情報をはじめ、十分な行政情報を積極的に公開して、市民にわかりやすく伝えます。

市民活動の情報発信や情報交換に対する環境づくりを進めるとともに、行政に対する提案を広く受け止めてまいります。

### (2) 活動拠点の確保

市民活動における側面的支援として、市民活動をしている人や市民活動を始めてみたい人に対して、交流の場の提供や、日常のミーティング場所、また、印刷機器の貸し出しなど、活動の場の確保に努めます。

活動拠点の確保に当たっては、既存の公共施設の活用などにより、利用者の立場に立った施策を進めます。

### (3) 人材開発の機会づくり

市民活動は、市民が主体的に行うものであり、人材育成も同様です。しかし、市民活動の領域と機会の拡大を図るために、市民活動へのきっかけづくりとなる講演会、シンポジウム、講習会などを通して、間接的な人材開発の機会づくりを進めます。

市民活動に対する専門アドバイザーの派遣や人材バンクについて、検討していきます。

学校や地域において、市民意識の醸成に向けた事業展開を図ることにより、社会性豊かな子どもたちの育成に努めます。

#### (4) 協働のルールづくり

市民と行政が協働して事業を進める場合、市民主導の事業を行政が財政面から協力するケース、あるいは従来は行政が行ってきた事業を市民活動団体に事業委託するケース、さらには市民と行政が対等に共同で事業を執行するケースなどがあります。

特に、事業委託は、市民と行政が共同事業を執行する場合にも、市民活動を側面から支援するために活用されることがあり、それは、市民活動にとっても、委託機会の平等を確保することによって、活動を拡大することにつながります。

こうした協働による事業を進めていくために、次の点に留意した「協働のルール」を確立することに努めます。

政策形成の段階から、協働して取り組んでいきます。

事業実施においては、公募・公開を原則とします。

対等な関係のもとで事業を進めます。

事業評価に向けての説明責任を、市民活動団体と行政の双方が果たしていきます。

なお、委託においては競争原理が基本であり、市民サービスの低下にならないことが原則です。また、市民活動団体へ発注することで安上がりな行政を目指すものでもありません。市民活動団体の先駆性、機動性、独創性などの特性から、市民ニーズに的確に応えられる可能性に着目し、行政との協働による事業を進めていくことにより、市民サービスの向上へつながることが望まれます。



## 7 「指針」の実効性を高めるために

### (1) 職員の意識改革

市民と行政との協働によるまちづくりを進めていくため、市職員全員が協働の考え方を十分に理解し、実行に向けて取り組んでいきます。

その際、公共的サービスの提供は行政だけが行うものと考えるのではなく、市民活動団体と協働により役割分担して行うという考えに立って進めます。

個々の職員が、市民活動の先駆性、機動性、独創性など多様な特性を理解することから始めるとともに、市民の行政に対する疑問や意見に対しても誠意を持って柔軟に応えていきます。

浜松市人材育成基本方針の、「変化を先取りし、市民の目線で考え、果敢に行動する職員」をあるべき姿として、市民との協働によるまちづくりを目指します。

### (2) 市民に対する協働に向けた意識の醸成

真に市民と行政との協働のまちづくりを実現するためには、市民も社会の構成員としての自覚と責任を持つことが求められます。「自分たちのまちは、自分たちの手で支えていこう」という意識を市民自らが持つことが大切です。このため、協働に向けた市民意識の醸成と、いつでも、だれでも、気軽に市民活動に参加できる環境づくりに努めます。

ボランティアや社会的課題への活動に参加してみたいという気持ちは、誰もが潜在的に持っています。こういった気持ちを、ごく自然に実践へと結び付けられる地域社会づくりに努めます。

### (3) 市民協働のためのしくみづくり

政策形成過程への市民参加を図るため、審議会・協議会などの会議の傍聴、会議録の公開など、広く市民への情報開示を進めます。

審議会・協議会などの委員について、公募を積極的に進めるとともに、新たな市民参加の手法として、パブリック・コメントのような制度についても検討し、市民からの意見・提案を市政に反映します。

身近な問題に対して、市民と行政とがいっしょになって考え、問題解決へと進めていく「ワークショップ」の活用を進めます。

市民活動基本指針の効果的運用や市民活動の現状などについて、協議・検討・評価する機関として、市民活動を推進するための委員会等の設置を検討します。

### パブリック・コメント制度とは、

パブリック（public）とは「公衆」、コメント（comment）とは「意見」の意味で、パブリック・コメント制度は、行政機関が政策や制度などの立案を行うに当たり、広く市民に公表し、それに対する意見や情報などを考慮しながら最終的な意思決定を行う仕組みのことで、国では、「規制の設定又は改廃に係る意見提出手続」として平成 11 年 4 月から実施しています。

### ワークショップとは、

辞書によると、「仕事場，作業場，研究集会。」とありますが、現在、市民参加型のまちづくりとして、複数の人が集まり、問題を解決する手段として、参加者誰もが自由に意見を出して討議し、時には現場を見たり、作業をしたりして、共通の目的達成、問題の解決のために行われる会議の手法のことです。



## 浜松市市民活動基本指針の策定経過

年 月 日	市民活動懇話会	市民活動推進庁内連絡会
平成 13 年 6 月 11 日		第 1 回会議 ・市民協働について ・「市民活動基本指針」 策定に向けた今後の進め 方
6 月 13 日	第 1 回会議 ・委員委嘱，委員長及び副委員長の選任 ・平成 13 年度浜松市市民活動事業概要について ・会議の進め方について	
7 月 25 日	第 2 回会議 ・他都市における基本指針等の紹介について ・市民活動基本指針について ア 市民活動の定義付け イ 基本指針の策定趣旨 ウ 基本指針の対象範囲 エ 基本指針の項目	
8 月 23 日	第 3 回会議 ・浜松市市民活動基本指針（案）(No 1) について 基本指針骨子案として示したものに対する協議 ( 策定目的 市民活動の定義 市民活動の 現状と課題 協働のルール 基本的考え方 基本施策 職員意識改革)	
9 月 4 日	有志による小委員会 ・浜松市市民活動基本指針（案）(No 1) について	
9 月 11 日		第 2 回会議 ・浜松市市民活動基本指針 (案) について
9 月 20 日	第 4 回会議 ・浜松市市民活動基本指針（案）(No 2) について ( 第 3 回で指摘された点を中心に再 度全面見直したものを叩き台 として各項目について協議) 策定の目的 市民活動の捉え方 市民活動の現状と課題	
10 月 23 日	第 5 回会議 ・浜松市市民活動基本指針（案）(No 2) について ( 第 3 回で示した案についての後半部分の検討) 「協働」の形態の多様性 基本的な考え方 基本施策 「指針」の実効性を高めるために	

年 月 日	市民活動懇話会	市民活動推進庁内連絡会
12月7日	第6回会議 ・浜松市市民活動基本指針(案)(No3)について (第4回,第5回で協議した点を委員長,副委員長と事務局で調整を図り修正し再度協議へ) (協議しながら,その場でパソコンにより修正し進行)	
12月19日	第7回会議 ・浜松市市民活動基本指針(案)(No4)について (第6回において協議したところの最終確認作業)	
12月20日		第3回会議 ・浜松市市民活動基本指針(案)について
平成14年 1月16日	第8回会議 ・市民活動基本指針策定への提言(市長へ)	
1月31日		第4回会議 ・浜松市市民活動基本指針(案)について (懇話会からの提言を受けて)

「浜松市市民活動基本指針」は,2月26日開催の総務水道委員会に報告。(予定)