



川 崎 市

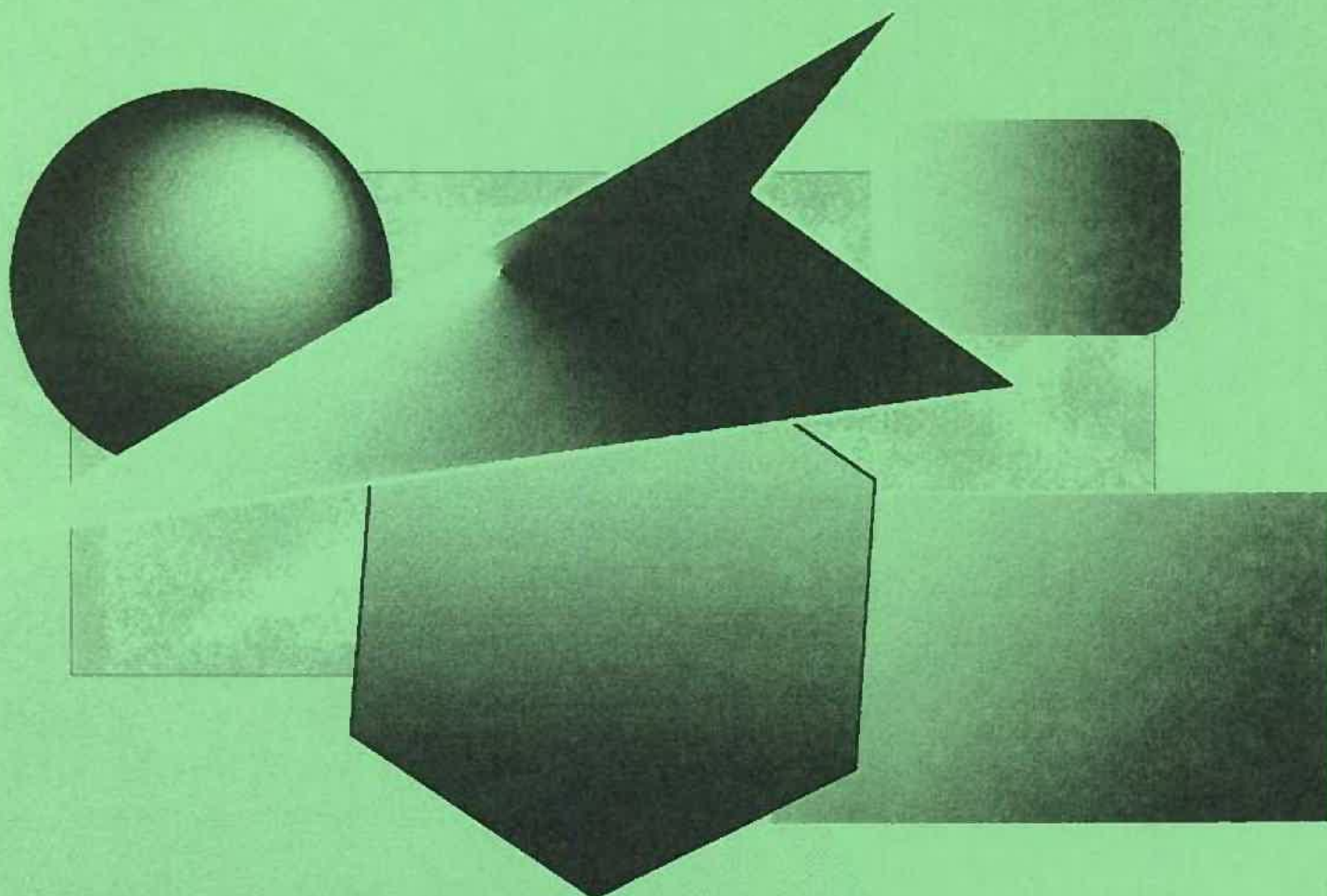
企画財政局都市政策研究室

AWASAKI CITY

# ボランティア条例の可能性

—ボランティア活動支援の新たな構想—

平成7年度 研究チームB 報告書



平成8年（1996年）3月



## ま え が き

都市政策研究室では、分権の時代にふさわしく、総合的・市民的視野から政策立案できる職員を養成することを主眼として、本年度から政策課題研究制度を発足させました。

研究チームは、公募により選抜された職員とテーマに関連する部局から推薦された職員による9名で構成され、原則として月2回、正味8ヶ月にわたって研究を進めてきました。

今年度は、A「区役所改革とまちづくり計画」、B「ボランティア条例の可能性」の2つのテーマについて研究チームが編成されましたが、本報告書はB「ボランティア条例の可能性」研究チームによるものです。

この研究を開始した平成7年7月以降、ボランティア活動に密接に関連した「市民公益活動促進法案」が与野党から国会に提出されるなど、ボランティア活動をとりまく環境は、今日大きく変わりつつあります。

本研究は、自治体レベルにおけるボランティア活動支援の制度化について検討をおこなったものですが、いうまでもなく、ボランティアの主眼はあくまでも市民の自発性にあり、その支援については「支援する側」と「支援される側」の関係が固定的ではなく、あくまで対等・平等の関係であることが前提になります。

また、ボランティア活動を通じて、市民自身が自治の領域を確立するという意味において、「市民セクター」と行政間のセクターバランスにも配慮し、ボランティア団体の自立のあり方についても検討をおこないました。

こうした視点を基本に、本市における市民と行政の新しい関係構築にむけた具体的提案を提示しましたが、本報告書をきっかけに、議論の輪がひろがれば何よりも幸いです。

なお、本報告書の作成にあたっては、行政内部の調整をおこなっておりません。したがって、行政経験豊富な目からすれば、いくつかの点で「書生論」の指摘もあろうかと思えます。しかし、試行錯誤を重ねながらの調査研究であり、その志を評価していただきたいと思えます。「改革と発信の年」にふさわしい寛容をお願いします。

また、研究活動に際してご支援とご協力をいただいた関係各位に対し、心より感謝の意を表します。

平成8年3月

川崎市企画財政局都市政策研究室長 峰岸 是雄

政策課題研究Ｂチーム研究員

板橋 茂夫 土木局 防災対策室

岡田 実 企画財政局 企画室

◎ 片野 修司 民生局 明望園

小森 章一 教育委員会 社会教育部青少年教育課

○ 齊藤 大介 川崎区役所 大師福祉センター

高橋 慶子 教育委員会 幸市民館

水谷 吉孝 経済局 事業部業務課

山口 高広 消防局 総務部企画課

山口 道昭 総務局 人事部職員研修所

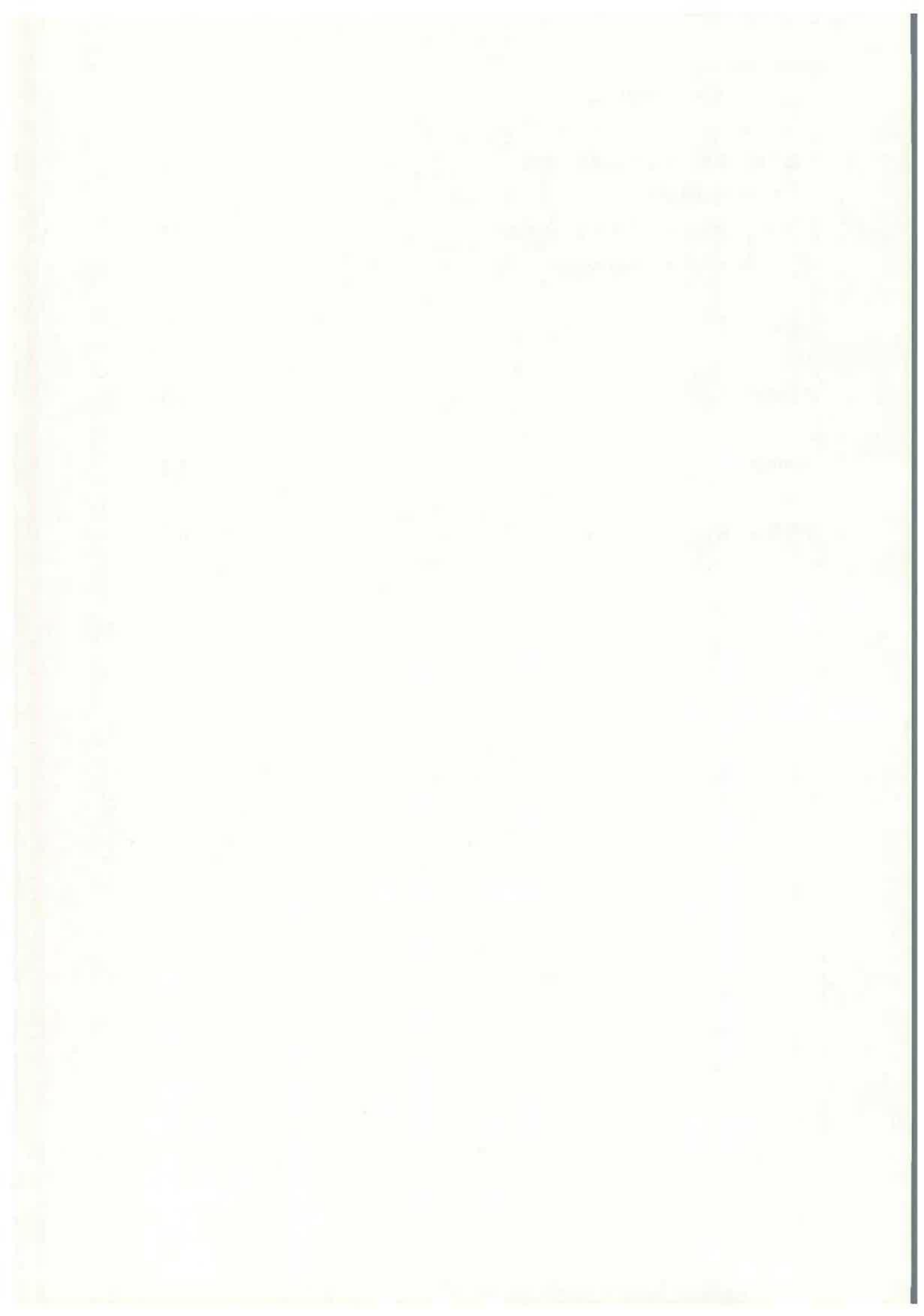
※ ◎ リーダー、○ サブリーダー

# 目 次

概 要	1
はじめに	5
第1章 ボランティアとは	7
1 市民のボランティア活動	7
2 各部門の再構築	8
3 ボランティア活動促進にむけての課題	10
4 本市の現状とこの研究で取り扱う課題	12
第2章 自治体の直接支援	13
1 川崎市におけるボランティア活動支援の現状	13
2 行政による直接支援のメニュー	16
3 行政による直接支援のメリット	19
4 行政による直接支援のデメリット	20
5 行政の行うべき役割	21
6 行政の過渡的役割	22
第3章 自治体の間接支援	25
1 自治体における間接支援のあり方	25
2 中間支援団体におけるボランティア活動支援	26
3 行政と中間支援の関係	27
4 ボランティア活動に関する法人制度	28
5 これからの間接支援策	30
第4章 理想とする中間支援団体	31
第1節 理想とする中間支援団体	31
1 「縁」とボランティア団体	31
2 阪神大震災を例として	32
3 ボランティア活動と行政の意義	33
4 ボランティア活動と行政の関係	34
5 ボランティア団体への理想的な支援	35

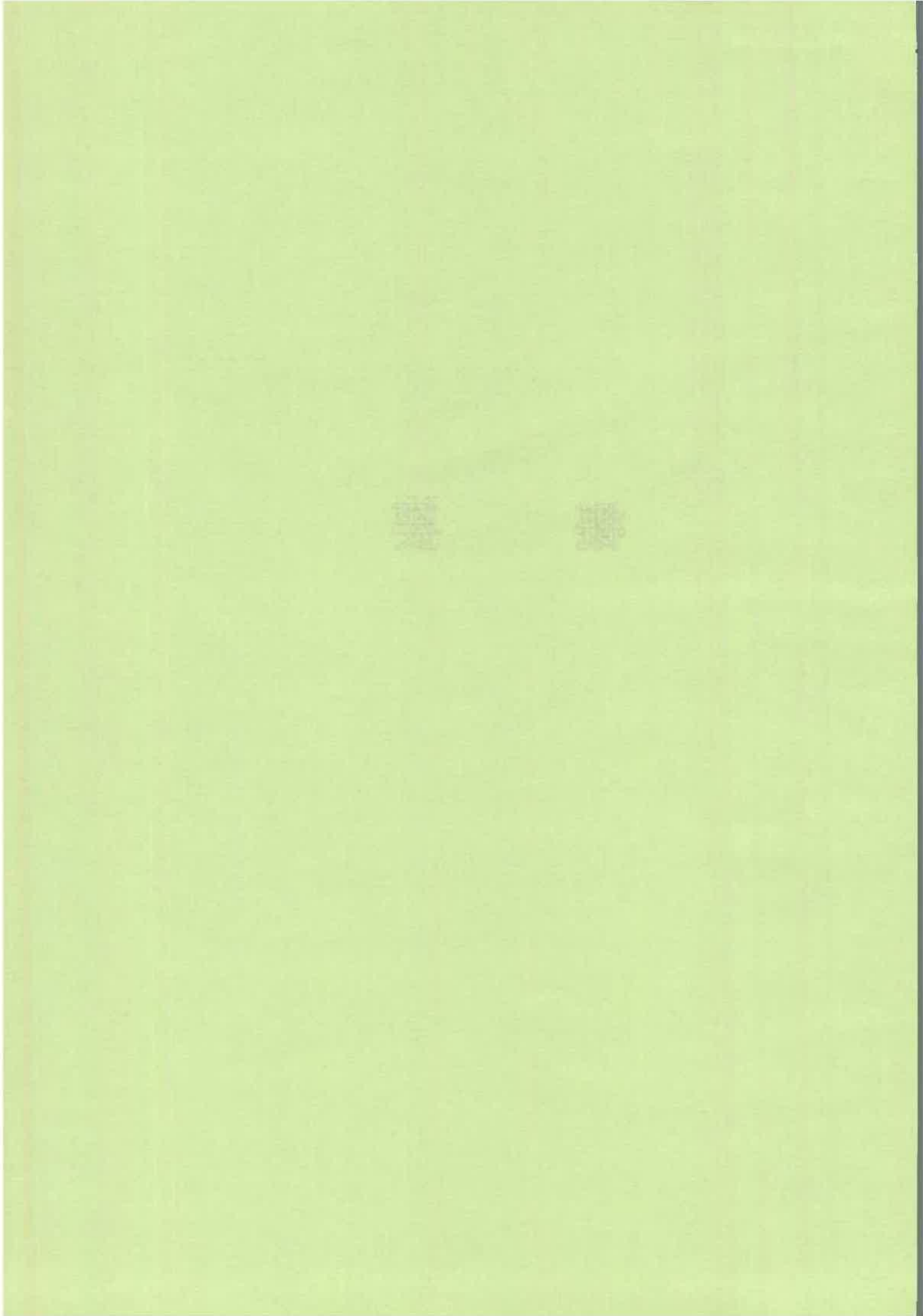
6	理想の中間支援団体	36
第2節	中間支援団体の機能	38
1	情報事業	38
2	相談	43
3	支援・助成	44
4	ボランティアの発達と成熟	44
5	資金集めのための個別相談	45
6	ボランティア団体間の情報の共有化	46
7	ボランティアコーディネーターの育成	46
8	シンクタンク（研究所）、調査・研究	48
9	アドボケートと実現にむけて	48
10	運営倫理委員会	49
11	既存組織との共存	49
第3節	中間支援団体における資金の流れ	51
1	獲得しうる資金的支援の種類	51
2	中間支援団体の形態	53
3	企業からの資金的支援	56
4	ボランティア活動団体への資金の流れ	60
第4節	中間支援団体の組織、人、施設	62
1	中間支援団体とボランティア団体の相関関係	62
2	中間支援団体の具体的な姿	62
3	中間支援団体の組織原則	67
第5章	ボランティア支援組織の再編	69
第1節	市の関与する既存団体の再編	69
1	ボランティア支援団体全般に関する論議	69
2	ボランティアセンターとボランティア活動振興センターに関する論議	70
3	既存団体の再編と機能強化	70
4	ボランティアビューロー構想の実現にむけて	71
5	ボランティアセンターの新たな役割	71
6	ボランティアビューロー	75

7 本市が行う支援内容	7 6
第2節 ボランティア条例の可能性	7 7
1 条例の種類	7 7
2 ボランティアに関する行政組織	7 8
3 ボランティア条例は必要か	7 8
おわりに	8 1
視察報告	8 3
活動報告	9 9
参考資料一覧	1 0 1





# 概 要



# 概 要

## 第1章 ボランティアとは

核家族化、高齢化の進行などによって、福祉ボランティアの活動領域が広がっている。また、1995年1月の阪神大震災を機に災害ボランティアが注目された。

そして、阪神大震災における救援活動では、国・自治体という行政機能全般の限界が明らかになったことも大きな特徴である。したがって、行政部門（国・自治体）、民間営利部門（企業）、民間非営利部門の関係を再編成し、互いの長所を活かす仕組みをつくる必要が生じた。

本市には、すでに社会福祉協議会や働ボランティアセンターなどボランティア支援団体があるが、市民へにはその存在が広く周知されていない。同時に、市内の様々なボランティア活動に的確に対応できるような統一的な行政組織がない、などの問題点がある。

## 第2章 自治体の直接支援

自主的な市民活動（ボランティア）といっても、その態様はさまざまである。そこで、そのそれぞれに応じた支援の方法を考えるべきである。この章では自治体が直接支援するメニューについて、その留意点を述べている。

直接支援の主なメニューとしては、①施設・設備の整備、②情報の提供と基盤の整備、③財政的支援、④学習・相談機能、がある。これらのメリットは、行政の持つ膨大な情報を市民団体に開放し、また、各種団体に信頼性を付与することである。しかし、この際、自主的な活動に対して介入することによって、市民（ボランティア）の自立性を阻害したり、行政の縦割り構造に沿って市民活動（ボランティア）を系列化しないよう注意する必要がある。

行政の守るべき原則を列挙すると、次のとおりである。

①パートナーシップの原則、②自治・分権の原則、③規制緩和の原則、④適正規模の原則

## 第3章 自治体の間接支援

行政の活動は、公平性、平等性などを原理として行われるため、その利益は均等に配分

されるが、反面、でメリハリがつけにくい。このため、市民の自発的な活動であるボランティア活動とは原理的に結びつかない。そこで、行政の原理をボランティア活動の原理に融合させるためにはある種の媒介が必要になってくる。この媒介が中間支援団体である。そして、中間支援団体を通じて行政が行う援助が間接支援である。

本市には、(財)川崎市国際交流協会、(財)川崎ボランティアセンター、(財)川崎市生涯学習振興事業団および(社福)川崎市社会福祉協議会ボランティア活動振興センターなどの中間支援団体が存する。ただし、現状では、間接支援といいながらも中間団体を行政の補助的な組織に位置づけがちである。行政が設立した中間支援団体といえども、団体やそこに集うボランティアのボランティア精神に基づき、自主的に活動させることがその特性を活かすことになる。

#### 第4章 理想とする中間支援団体

##### 第1節 理想とする中間支援団体

それでは、理想とする中間支援団体とはどのようなものを提示する。

ボランティア活動と行政活動の特色を比較すると、次のようである。

ボランティア活動	行政活動
多様、多元的、ネットワーク主義 先駆的、冒険的、実験的 断定、手厚さ、強調 社会変革の可能性 市民個々人の多様化した自己実現・表現 新しい組織・職業観・価値観	一律、一元的、全体主義 法律遵守、準拠、前例主義 公正、平等 社会の平均、水準化 全体的福利のレベルアップ 旧来の組織維持・保全

ボランティア団体への理想的な支援は、上のような特色を持つボランティア団体の発想に基づくものである必要がある。

## 第2節 中間支援団体の機能

中間支援団体の担う機能で一番重要なものは、情報集積・伝達機能である。行政の有する完全で成熟した情報に対して、中間団体の扱う情報は不完全で未成熟な情報ではあるがその分生き生きとしたものである。このような情報が、相談という形で、ボランティアを求めの人々とボランティアとの間で交換されていく。

次に重要な機能は、金銭的な支援・助成である。経済的基盤の脆弱な小規模ボランティア団体にとって、金銭的な支援は魅力である。そして、この金銭的な支援は何も直接的なものだけではない。資金集めのためのノウハウの提供という間接的な方法もある。その他ボランティアコーディネーターの育成や調査・研究機能などボランティア（事業）団体で行うことのできない機能を中間支援団体は担う必要がある。

## 第3節 中間支援団体における資金の流れ

ここでは、中間支援団体が獲得する資金および中間支援団体が支出する資金についてまとめている。

獲得する資金の量は多いに越したことはないが、いわゆるひもつき補助金では中間支援団体の自立性が損なわれてしまう。これまでの述べたボランティア活動の特色を阻害しない自由な資金である必要がある。そして、このような自由な資金であってこそ、多様で先駆的なボランティア団体に配分可能なのである。

## 第4節 中間支援団体の組織、人、施設

ここでは、ボランティア団体が複数集まって形成する、自発的なボランティア支援組織について述べている。

このボランティア支援組織のうち、運営委員会の設置など構成団体等による民主的運営が確保され、本市によって認定されたものが「ボランティアビューロー」である。これらボランティアビューロー（複数）は、本市の関与する中間支援団体からさらに支援を受ける。支援の連環を長くすることで、行政の陥りがちな一律的支援からボランティア団体を解放し、メリハリの効いた支援を可能にしようとの趣旨である。

## 第5章 ボランティア支援組織の再編

### 第1節 市の関与する既存団体の再編

この章では、これまでに述べた理想を本市行政の現状に当てはめ、当面実施すべき措置について提案した。

具体的には、前述のボランティアビューロー構想をどのように本市で実現するかということが課題である。ボランティアビューローは、ボランティア団体の発意によって成立する以上、当面これは存在しない。そこでこれに代わるものが必要になるが、私たちはこの機能を、(株)川崎市ボランティアセンターに期待することにした。

新生(株)川崎市ボランティアセンターは資金的自立性を高める一方、その活動を、より強い市民的統制下に置くことが必要である。本市と(株)川崎市ボランティアセンターとの関係は、各局ボランティア関係課からなるボランティア活動支援調整会議との対等な立場での協議が基本になるべきである。

### 第2節 ボランティア条例の可能性

これまでに述べたことを条例という形で定めるとしたらどのようなになるかをシミュレーションしてみた。その基本は、ボランティアや団体による自己統制である。本市は、ボランティア中間支援団体に対して資金等の援助を行うが、自立性を損なわないよう細心の注意を払わなければならない。

自立性に対して介入するのは、中間団体に対する市民からの苦情に対して対処するなど二次的な場面に限られる。ここではボランティアオンブズマンの設置について言及している。

はじめに

1900



## はじめに

### 1 ボランティア活動支援制度研究の背景

阪神大震災を契機に、ボランティア活動に対する期待が高まり、中央政府や政党レベルでも、「市民公益活動促進法案」が検討されている。川崎市においても（財）川崎ボランティアセンターや川崎市社会福祉協議会ボランティア活動振興センターによる活動支援が行われてきたが、これまで以上に市民の自主的な活動を支える基盤の整備を求める声が高まっている。

この政策課題研究は、自治体レベルでの支援の基盤づくりを進めるために、川崎市におけるボランティア活動支援の実態を調査研究し、理想的な支援のあり方についての問題提起を行った。

研究チームは、民生局や教育委員会等関係セクションの推薦職員とテーマに関心をもつ公募職員によって構成され、月2回のペースで、ヒアリング調査や討議を進めてきた。

### 2 ボランティア活動の定義をめぐって

ボランティア活動は、「善意による奉仕活動」や「自発的な無償の労働」などその定義は、必ずしも確立されたものになっていないのが現状である。

さらに、「ボランティア活動」と「市民公益活動」など、市民の自主的な活動に対する表現も統一されていない。この研究における定義については、本論のなかで展開したいが、私たちがなりのスタンスについては次のとおりである。

国や自治体の昨今の報告書を見ているとボランティア意識の「啓蒙・啓発」やボランティアの「登録」「活用」などと表現される文章が散見される。これら表現の裏には、ボランティアは安上がりの労働であるとの考え方があるようにうかがわれる。

「私たちの研究では、ボランティアの主眼はあくまでも市民の自発性にあり、市民自身が自治の領域を自己確立していく活動であると理解している。」さらに、ボランティアの支援についても、「支援する側」と「支援される側」といった関係の固定化ではなく、あくまで対等、平等のパートナーシップの関係が必要であるとの共通認識をえている。

また、市民自身が自治の領域を自己確立するという意味からも、「市民セクター」と「行政セクター」間のセクターバランスの回復に力点を置いており、そのためにもボランティア活動を担う一人ひとりが個々ばらばらに分断されているのではなく、「ボランティア団体」として、自治組織を確立していく必要性をのべている。このことは、公共サービスを担う主体として、行政と相互補完の関係にあることと同時に、権力主体としての行政とは、自律的・対抗的であることの必要性をのべている。

### 3 市民活動の定義をめぐって

「市民活動」と「ボランティア活動」の定義をめぐっては、研究会内部でさまざまな議論がなされたが、「市民公益活動」の概念的枠組みについては、「市民公益活動基盤整備に関する調査研究」（総合研究開発機構、1994年）において、明快な定義づけがなされている。

民間非営利活動には、公益性をもつものや、協同組合のように非営利であるが、必ずしも純然たる公益性をもたないものまでもふくまれる。さらに、市民活動は、広義の概念であり、「市民の自主的な参加と支援によって行われる活動」と定義され、一部の民間営利活動も含まれるとされている。

今回の研究では、ワーカーズコレクティブや市民事業などの幅広い市民活動を対象にすることはできなかったこともあり、あえて「ボランティア団体」の用語を使用している。

### 4 報告書の構成と問題意識

この報告書は、第1章で、ボランティアの定義を行い、第2章では、「自治体の直接支援」ということで、支援をめぐる市役所組織内部の課題についてのべている。さらに、第3章では、「自治体の間接支援」ということで、外郭団体等の支援制度についてのべ、これらの課題と限界について論証している。さらに、第4章では、「理想とする中間支援団体」の組織、機能、資金等についてのべている。

この章の構成は、行政と市民との関係はあくまでパートナーシップの関係にあり、安易な支援は、市民の自主的な活動に対する介入を生みだすことの懸念から行政の役割はあくまで限定的であるべきであり、ボランティア活動に対する支援についても、市民の自治の領域にゆだねることが必要との認識がある。

この報告書は、行政に対する警鐘と市民に対する大きな期待に裏打ちされており、理想の実現のためには、中・長期的な視点が必要であることから、第5章では、実現可能な短期的課題として、川崎市が行うべき具体的課題について提言している。

### 5 市民自治に基づくパートナーシップ型社会の実現に向けて

今回の調査・研究では、時間的制約から、ボランティア活動を担っている現場の市民のなまの声を聞く機会をもうけることができなかった。そういった点で、この報告書は、現場の実感や期待とずれているところもおおいと思われる。

ボランティア活動基盤整備のあり方についても、そのたち上げの段階から市民と行政が同じテーブルについて議論することが必要であると考え、できあがった制度や組織を問うことよりも、そのプロセスを重視する姿勢が必要である。この報告書をきっかけに議論の輪がひろがることを期待している。

# 第1章

## ボランティアとは

第一章

緒言

## 第1章 ボランティアとは

### 1 市民のボランティア活動

「何も市民がボランティア活動をする必要はない。福祉のことは役所がやればいい。ボランティア活動がさかんになると、行政がやる福祉は後退する。」などという市民の声を耳にする場合がある。本当にそうなのであろうか。ここで結論を先にいえば、「ボランティア活動が活発になればなるほど、行政とボランティアとの良い意味での緊張関係ができるので行政活動が充実する。」といえる。

ここで、ボランティア活動がどうしても必要になるのか整理するために、まず今日の私たちの生活を取りまく状況・環境について考えてみたい。

- ① 就業構造の面では、第一次産業従事者の割合が大幅に低下し、他の産業従事者（特に第三次産業）の割合が増大してきた結果、サラリーマンとして収入を得る人がおおくなってきた。このことは、働く場と生活の場がまったく異なることと、地域社会で共同行動がとれなくなることを意味する。
- ② 家族形態や機能等をみると、大家族がすくなくなり、核家族やひとり暮らし老人世帯等の割合が高くなっている。また、家族規模が小さくなることは、家族機能が縮小することを意味するので、たとえば育児や介護等を他の人に協力してもらわなければならなくなる。
- ③ 人口構造をみると、出生率の低下等によって、65歳以上の老年人口の増加がいちじるしくなっている。このことは、所得、医療、介護の面で社会的援助を必要とすることがおおくなる可能性を意味する。
- ④ 宅地化、都市化の進行にともない、伝統的社会が揺らいでくる結果、住民同士の共同行動や交流ができなくなっている。住民同士の支え合いもできなくなっている。
- ⑤ さらに加えれば②と関連するが、寝たきり老人、母子家庭、父子家庭等の援助を必要とする世帯がおおくなってきており、このような人々が社会生活を安心して営めるようにするためには、家族を支える手だてが必要となっている。

以上のように、ボランティア活動をうながす社会的要因は、まず都市型社会の定着による生活形態の変化にともない、特に福祉ニーズの増大に対応した担い手の問題として浮かびあがってくる。さらに、昨年発生した阪神大震災は、人々のボランティア活動に対する認識を一変させた。この阪神大震災は、直下型地震の恐怖が叫ばれるなか、数十秒にわたる大地の揺れで近代都市が一瞬のうちに崩壊し、6300人をこえる犠牲者と30万人を超える被災者が発生するという未曾有の大災害であった。この被災状況については、マスコミがとりあげ、「安全神話の崩壊」「政府の危機管理体制の不備」「行政対応のおくれ」などの指摘をするほか、リアルタイムで被災地の映像・被災地の声など生々しい状況を全国につたえた。この被災状況をみて、国民のだれもが「何とかしてあげたい」と思ったのと同様に、自ら被災地に出かけ、直接的な被災者救援活動が行われた。その大半は学生ボランティアであったが、会社の休暇を利用し駆け

つけたボランティアもあった。この災害では、のべ130万人にもおよぶボランティア（1996年1月21日災害救援ボランティア国際シンポジウム資料より）が活動し、被災救援や復興支援に大きな役割を果たし、ボランティア活動の重要性が広く国民に認識されるとともに、行政・市民・企業が協同して働くことによって、市民の活動は社会的に大きな役割を果たすことが実証された。さらに、ボランティアの救援活動は高く評価され「ボランティア元年」という言葉が生まれた。

このように、現代社会が抱えるさまざまな課題は、行政だけでは十分に対応できない複雑なひろがりを持ち、その解決にあたっては、多角的な選択肢が必要になってくる。こうした課題は、これまでのような、政府主導のシステムだけで実現できるものではなく、市民自身が積極的な参加や協力をしないかぎり、十分な成果を挙げることはむずかしいと考える。

今後、市民一人一人が、経済・社会そして世界の問題を自分のこととして受けとめ、その解決・改善のために主体的に働きかけ、また、そのための枠組みづくりとして、行政部門・民間営利部門（企業）と個人との関係を見直し、さらに民間非営利部門の重要性を認識することが重要である。こうした取組みが時代の大きな変化のなかでより活力があり、豊かで、安心でき、世界から信頼される社会をつくることを可能とすると考えられる。

市民意識とは、このように個人自らが社会を構築していこうとする姿勢であり、そのあらわれがボランティア活動をはじめとした市民活動ということになる。

そこで、行政部門（国・地方自治体）、民間営利部門（企業）、民間非営利部門の3つの部門の関係を再編成し、市民意識を醸成しボランティア活動を活性化することは、好循環を形成するうえで、その重要な契機もしくは、礎石となりうるものである。

好循環を形成するには、行政・企業・個人などの行為主体が、その行動を自ら変革していくことが求められている。行政部門は民間部門の能力と判断を尊重し、公共的活動を含め民間の自由な行動を妨げないことが望まれる。一方、民間部門は自己の責任を認識し、その能力を高め、社会に貢献するために、その資源と労力を費やす。国と地方自治体との関係については、市民に近いところに行政の権限をうつす必要がある。さらに、地方自治体・地域社会・住民が自らの責任を認識することは、自治の精神を養ううえで重要であるばかりでなく、民主主義の基本的な前提条件なのである。

最も重要なことは、市民の一人一人が、国・地域社会を支える責任ある存在であるという点を自覚することであり、そうした市民としての意識は、様々なボランティア活動の経験を通じて、刺激され啓発されることがおおい。

## 2 各部門の再構築

これからの社会において、前述の三つの部門は役割を大きく変えることになる。また各部門の役割が変化するなかで、各部門の関係のあり方を見直す必要がある。そのための手段として、規制緩和による行政部門と民間部門との役割分担の変更がある。なかでも規制緩和は、主に、

経済活動における民間部門の自由度をひろげるという視点である。こうした視点は公益の達成にあたって非常に重要である。これまでは、公益活動の分野で行政部門が他の部門に対して優位に立つことは当然考えられた。もちろん、福祉分野など、基幹的なサービスの供給については、平等で安定的な供給が可能な行政部門の重要性は否定できない。しかし、あらゆる公益活動において、行政部門の優位を維持しなければならないとはいえない。たとえば、企業の社会貢献活動を軸にした活動があってもいいし、また、これまで行政補完的な扱いを受けてきた民間非営利部門が、行政部門をひっぱってゆく活動もあってもいい。今後、各部門は相互に緊張関係を保ちつつ、それぞれの持ち味をだし、補完し合うことにより社会の諸問題にとりくむ、いわゆる、パートナーシップの視点が重要である。

パートナーシップを基本理念として、住民・行政・企業などが連携、協力して行う地域の環境保全・改善活動の総称であるグラウンド・ワーク（ground work）や、地域のまちづくりに関して行政と住民との間によりよいパートナーシップが生まれるように、住民の側を支援するシビック・トラストの活動などは、こうした試みの例として注目される。

また、民間非営利部門の「非営利」という点については、「その活動によって利益をうることを目的とせず、また利益をえてもこれを出資者に還元しないことをいい、対価をうる事業や有償の就業を否定するものではない。」とされている。「非営利」という点を正しく理解することにより準公共財の分野において、民間営利部門と民間非営利部門をこえた新たな活動形態の可能性を見出すことができる。

### 3 ボランティア活動促進にむけての課題

#### (1) 個人のボランティア活動における課題

社会福祉分野をはじめとしてボランティア活動には活発化の動きがみられる。しかし、多くの人はそうした意識をもちながら、それを活動に結びつけていない。

経済企画庁調査（平成5年11月）によると、ボランティア活動においては、約3割の人しか活動経験がなく、現在活動している人にとっては全体の1割にとどまっている。自ら社会をより良いものにしていこうとする社会参加への関心や意欲を無駄にせず、実際の行動へと結びつきやすいような環境づくりをすすめることが重要である。これにより、活動したくてもできない人

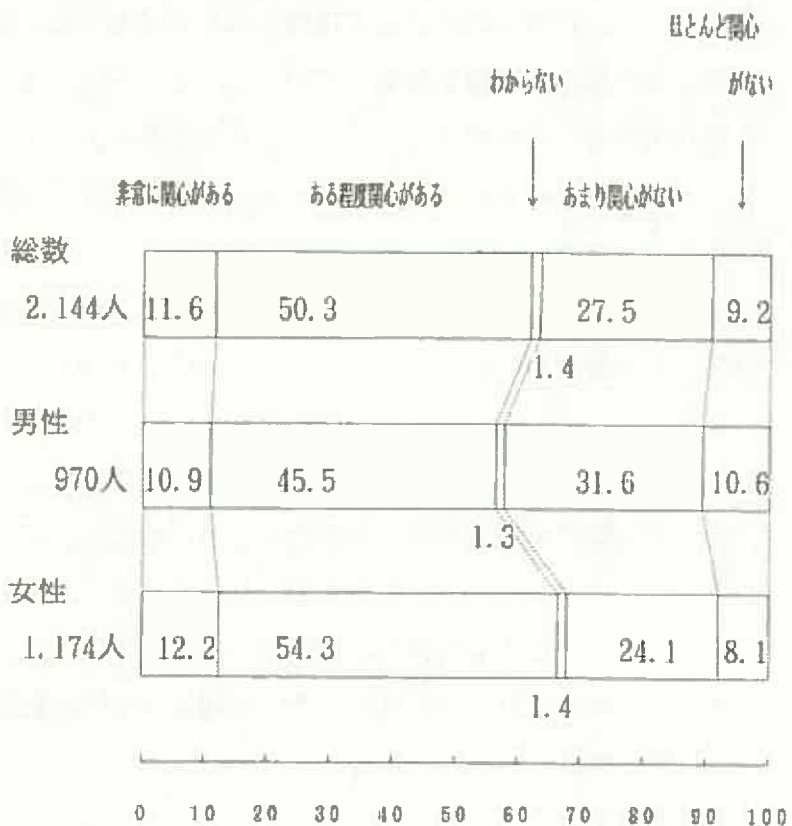
が活動できるようにして、活動の輪が周囲の人々へとひろがっていくという好循環が期待できる。実際に行動に結びつけることを困難にしている要因は、「忙しくて時間がない」「きっかけや機会がない」「活動に必要な情報がえられない」といったものが主にあげられる。

個人は、労働時間の短縮や長寿化にともなう自由時間の増加により時間的な問題についての状況は改善されつつあるので、関心や意欲を行動へとうつつす努力が一層求められる。また、それを受け入れる社会の方にも、個人等のボランティア活動の芽をつぶさないように、学習機会や情報の提供など求められている課題に対して、工夫や仕組みづくり等を講じて対処していくことが求められている。

#### (2) 企業の社会貢献の活動における課題

企業の社会貢献の活動には、収益性の壁という阻害要因があることは否定できないところであり、当然、企業が本業以外の社会貢献活動に精をだすことについては、賛否両論、さまざまな論議があるところではあるが、それでも、一般的には、フィランソロフィー元年といわれるまでさかんになり、その活動分野もひろがりを見せている。今後、企業は単にその製

ボランティア活動に関する関心



(出所) 「生涯学習とボランティア活動に関する世論調査」(平成5年11月)内閣総理大臣官房広報室



品やサービスだけで社会から評価されるのではなく、企業行動全般が社会に受け入れられるかどうか問われる時代になっていくと予想される。そのために、社会貢献活動を、個人同様、企業もまた単に利益を追求する経済的存在であるのみならず、社会を構成する一員、いわゆる企業市民（コーポレート・シチズン）としての役割があるという観点から、経営戦略の一貫に位置づけていく必要がある。このことによって、企業の社会貢献活動が収益性の壁をのりりえ、景気の変動に左右されることのない確固としたものになっていくと考えられる。

また、企業の社員に対する関係においては、従業員が個人として行うボランティア活動への支援を実施している企業はまだすくない。企業の社員個人の社会貢献活動の促進に対する影響力の大きさや、社員のクオリティ・オブ・ライフの観点からボランティア活動に対する社員のニーズにこたえるため、また、社員の人間的成長から企業活力の増加へつながるという点を考慮して、今後は、積極的な支援策を整備することが求められている。さらにボランティア活動における労働組合の存在も重要である。今後、労働組合は社員のクオリティ・オブ・ライフの向上の観点から、待遇の改善を企業に対して要求することはもちろんであるが、ボランティア活動にたいする支援も進めていくべきである。その際、労働組合間のネットワークの活用や企業との協調といった方法が考えられる。

### (3) ボランティア活動における課題

ボランティア活動は、近年活発化の動きがみられるが、その活動の現状については十分に把握されているとはいいがたい。このことが、個人がボランティア活動に参加しようにも情報が不足していること、ボランティア団体相互間の連携・協力や行政とのパートナーシップの実現が困難なことなどの大きな原因となっている。今後、民間非営利部門の役割と規模が大きくなればなるほど、この問題の重要性が大きくなっていくことが予想される。

また、現在の日本では、公益法人となることでさまざまなメリットが生じるが、特に規模の大きなボランティア団体（支援団体）でも、現在の公益法人制度の下で法人格を取得することが困難であり、あるいは行政の介入を嫌うことなどから、法人格を取得することなく、任意団体のまま、不便を感じながら活動している現状がある。さらに、市民活動がさかんなアメリカやイギリスと比較して、日本のボランティア団体（支援団体）の規模が小さいこと、また、一般からの寄付が十分でないことから、財政面においても、基盤が貧弱であることが指摘されている。

以上のような問題があるため、この種の活動が現在の日本にとっては重要と考えられているにもかかわらず不足しているのが現状である。今後はボランティア活動が活発になっていくことが重要であるが、その際、ボランティア活動に関する情報をひろく公開していくことや、ボランティア活動に関する制度的な問題を明瞭にし、改善の検討をしていくことが必要である。

ボランティア活動についての関心や意欲をもつ人は多いが、実際の行動にうつすとなると時間的余裕、情報不足、きっかけがないといった壁が存在してなかなか行動にうつせないの

が現状である。今後は、このような壁をとりのぞく工夫が必要になると考えられる。

労働時間短縮の促進やボランティア休暇制度等の普及がその方法として考えられる。個人が生活のゆとりや地域社会とのかかわりを充実させていくには、自己の人間性の向上をめざし、他人の人間性や価値観も尊重することが必要である。さらに仕事や会社優先の生き方を志向する組織中心の価値観ではなく、独立した「個」としての価値観をもち、個人生活を大切にし、幅ひろい領域において自己の実現を試みることが重要となる。企業にとっても、社員のボランティア活動の支援を推進することで、社員の人間的な成長をはかることができ、多様な価値観や体験をもつ社員がふえ、ひいては企業活力がまし、製品・商品やサービスの開発や改善などといった企業活動への好影響を与えることになる。

これを実現していくためには、完全週休二日制や連続休暇制度の普及・促進、年次有給休暇の完全取得および所定労働時間の削除を一層進めるとともに、特にボランティア活動を促進するために、年次有給休暇のほかにボランティア活動を行うことを目的とした、ボランティア休暇・休職制度の確立と普及、更にボランティア活動は身近な場所でいつでも短時間でも行うことが可能であるという観点から休暇制度の多様化をはかるなど、従業員がボランティア活動に参加しやすい環境をととのえる努力をする必要があると考えられる。

また、これからの社会を担う児童・生徒に対しての環境をととのえる努力は重要である。ボランティア活動を通じて個性を発揮したり、豊かな感性や社会性、創造性をつちかうことができるようなカリキュラムの構築を今後検討していく必要があると考える。

#### 4 本市の現状とこの研究で取り扱う課題

本市には、社会福祉協議会や働ボランティアセンター等が支援団体として活動しているが、その活動内容について市民からの認知度は高いとは言いがたい。また、昨年の阪神大震災以降、市民のボランティア活動に対する関心も高まり、市内においてはさまざまなボランティア活動がわき上がっているが、行政として適切に対応できるセクションが確立されていない。市民のボランティア活動は、市民としての役割を果たそうとする自覚から生まれてくるものである。市民としての役割は、仕事をとおして果たす部分もあれば、仕事をこえた社会への参加のなかで果たすものである。

これらのことから、本研究チームは、市民がよりボランティア活動がしやすい環境づくりのために、行政ができる支援の方策について研究を進めたものであり、他都市の状況を踏まえ、本市の実情にあった支援策を検討したものである。

## 第2章

### 自治体の直接支援

第 2 卷

自來水の浄化

## 第 2 章 自治体の直接支援

この章では、自主的なボランティア活動に対する支援について、本市の現状とその問題点や課題を明らかにし、行政が市民活動団体を直接支援することのメリットとデメリットを整理するなかで、行政の果たすべき役割を明確にすることを目的とする。

### 1 川崎市におけるボランティア活動支援の現状

#### (1) ボランティア活動の位置づけ

##### ア 市民一人ひとりのボランティア活動と市民活動（ボランティア）団体の関係

ボランティア活動には、前章で明らかにしてきたように、あくまでも市民一人ひとりの主体的な意思にもとづいた活動であると定義できる。個々の活動が組織され、集団としてとりくまれる段階にいたることによって、市民活動（ボランティア）団体として、公共サービスを担う主体として、より大きな社会的役割を担うことになる。

支援制度を考えるにあたっては、ボランティア登録制度のような市民一人ひとりの自発的な活動を行政の管理下におくことより、むしろ市民が主体的に団体を組織し、社会的影響力を獲得できるように支援することを重点にするべきで、このことは市民と自治体が対等・平等の関係にもとづくパートナーシップを築いていくという理想からいっても望ましいことである。

##### イ 市民活動（ボランティア）団体の組織化について

本市の市民活動支援は、組織の設立や運営に行政が大きく関与してきた団体に対するものが中心である。これらの団体の運営や活動は、市民の自発的な活動によって支えられていることから、ひろい意味では、市民活動（ボランティア）団体であり、公共的役割を果たしている団体といえるが、行政と密接なつながりがあるということで、「行政協力型の市民活動（ボランティア）団体」と定義する。

これまでは、町内会・自治会などの地縁組織を基盤にした行政協力型団体の育成が市の支援策の中心であったが、現在注目されているのは、市民一人ひとりの興味関心と問題意識といった主体的な意思により組織化されている団体に対する支援である。これら団体は、公共的役割を担いながらも、行政セクターとは、対等・平等の関係にあり、むしろ、行政では提供が困難なサービス領域、行政の手が及ばないサービス領域を担うなど、行政とは、ある場面では対抗的でもある。それゆえ、行政とは、一定の距離をもち、行政による支援なども行われてこなかった現実がある。

この章では、「行政協力型の市民活動（ボランティア）団体」に対する支援の実態と課題を明らかにするとともに、「自主型の市民活動（ボランティア）団体」と行政の支援策の関係を明らかにしたい。

## (2) 行政協力型の市民活動（ボランティア）団体に対する支援

### ア 支援の現状

行政協力型団体については、町内会・自治会といった地縁組織を基盤にしているのが一般的である。区役所や各局との関係の深い団体は、23ページの表1のとおりである。

これら団体は、青少年育成や交通安全、美化活動、自然環境保全、廃棄物行政など、市民生活に密接にかかわる行政領域のほとんどに関与している。これらの委員は、ほとんどが無報酬であり、委員の自発的な意思で運営が行われており、公共的役割を担っていることから、ひろい意味で市民活動（ボランティア）団体に位置づけられる。

しかし、これら団体の設立は、市民の自発的な意思により組織化されたというより、行政が自らの目的を達成するために、市民に呼びかけ設立した背景がある。

さらに、その運営費を見てみると、行政からの補助金等に依拠している場合もある。

また、組織の体系は、全市の連合会組織をもち、各区ごとに区の連合会組織が形成され、さらに、支所・出張所単位、地域単位と、階層的な組織形態をもっている場合が多い。これら組織に対応して、その事務局機能を全市組織は、事業局の担当課が、全区組織は、各区役所や各出先事業所の担当課が担っているように、行政の縦割り組織に見合った形となっている。

これら団体に対する支援も、補助・助成金による財政的支援や、事務局機能の支援などを行政が担っている場合がある。

これらは、各組織ごとに程度の差があるが、行政の下請け的役割を担っているということで、真に構成員の自発的な意思によって組織されている団体とは言えないのが現状である。

### イ 現状の課題と問題点

これらの「行政協力型の市民活動（ボランティア）団体」に対する支援の問題として次のような点があげられる。

第一に、本来地域コミュニティが自主的、自律的に担ってきた機能に対して、行政が直接支援することにより、行政の介入が行われる。

第二に、本来行政が果たさなければならない公共サービスの領域を、市民のボランティア活動に代替させることにより、安上がり行政の批判を受けかねない。

第三に、行政の公平性、画一性の論理により、市民活動組織そのものを、全市にまんべんなく組織する必要性が生まれ、市民活動組織も階層的に構成される結果をみちびき、さらに、活動内容も画一的なものに終わってしまう結果をまねく。

第四に、役員や委員の選出が、自治会・町内会などの地縁組織を基盤に行われることにより、地縁組織の活動にかかわりのうすい新たに居住した市民の参加をえにくい。

さらに、地縁組織内部でも、役員の輪番制など、自発的な意思がそこなわれる。

このような現状にたいして、行政が行わなければならないことは、全市一律の支援をや

め、地縁組織を基盤としたボランティア活動を、コミュニティの自治機能にゆだねていくことだと思われる。自治機能に委ね、パートナーシップの原則にもとまづき、あらためて、その活動内容に応じた支援策を再構築する必要がある。

### (3) 自主型の市民活動（ボランティア）団体に対する支援

行政協力型の市民活動（ボランティア）団体は、町内会・自治会などの地縁組織を基盤としているが、その一方で、地縁組織を基盤としない新たな市民活動（ボランティア）団体も増加している。これらの団体は、福祉や環境、まちづくりなどの多様なテーマごとに市民一人ひとりの興味関心と問題意識をもとに、相互に横に連携しながら団体組織を形成する点で、地縁型とは、その設立過程を異にしている。これらの団体は、単一のテーマを基礎においており、必ずしも居住地で結びあっているわけではないので、「地縁型」の組織に対して、「知縁型」の組織とよばれることがある。

これら団体は、構成員の自発的な意思にもとづいており、公共サービスを分担しているが、その設立は、あくまでも構成員の問題意識にあることと、行政からの助成を受けていないことから、その全体像については、行政は把握していないのが現状である。さらに、これらの活動は、行政の手が及ばない先駆的・冒険的領域で行われるため、行政の不作为に対して批判的であることも多い。そのため、行政とは、ある一定の距離をもっていることからその全体像を把握できないでいる。

これらの自主型の活動に対する本市の直接支援のうち、助成金等の財政的支援のメニューをもっているものは非常に少ない。

第一は、生活環境局減量資源課が所管している「リサイクル活動助成金」である。これは、廃棄物の再資源化、減量化にとりくむリサイクル活動実施団体を助成するもので、牛乳パックのリサイクルなどの課題にとりくむ市民活動（ボランティア）団体等を支援している。

第二は、市民局平和館が所管する「平和推進事業補助金」で、平和活動にとりくむ団体の事業を支援するものとなっている。

さらに、これら直接的支援策以外には、社会教育による支援もある。これら団体の設立のきっかけには、市民館が企画した講座の出身者が自主グループをつくって自立する事例が多い。各市民館の自主グループにたいする支援は、会場使用料の減免や、情報の相互やりとりなどである。

現在求められているのは、これら行政の把握がおよばず、さらに、支援がほとんどない団体と本市がどのような関係をつくっていくかにある。

これら団体も、「地縁型」の団体と同様に公共性、公益性をもち、公共サービスを分担していることから、その役割を社会的に評価し、活動を支えていく仕組みが求められている。しかし、これらの活動団体は、行政の組織原理とは反対の任意性、多様性、非画一性等を組織原理としていることから、行政の安易な支援は、自主的な活動に対する介入をまねく危険性がある点で、一定の限界があるであろう。

#### (4) 川崎市が構想している支援制度

川崎市の総合計画である「2010かわさきプラン」では、「市民自治都市づくり」の項目で、「市民共同のまちづくり」が掲げられている。その施策の方向と基本計画では、「地域生活のなかで市民自ら行動し、支え合う、個性豊かな都市型コミュニティづくりの支援」がうたわれている。その柱として、

第一に、「ボランティアセンターの機能強化、ボランティア活動学習機会の充実、勤労市民福祉環境ボランティア推進会議の設置など、学習意欲や専門的スキルといった市民の力をいかして、地域を支える人材育成とネットワークづくりを支援し、促進すること」。

第二に、「自治会活動、地域イベントの開催や学習・文化活動などから市民の草の根平和運動、NGO活動や非営利的な事業活動にいたるまで、さまざまな市民の多様な自主的活動を地域の魅力あるコミュニティ形成に結びつけるための支援を強めること」が位置づけられている。

これらの基本計画を具現化するために、「第2次中期計画」では、各事業局において、表2のような支援策が構想されている。

これらを見てみると、これまでの「地縁型の市民活動（ボランティア）団体」の支援を中心に据えてきた施策を、「自主型の市民活動（ボランティア）団体」へも幅をひろげていこうとしていることがうかがえる。各事業の実施にあたっては、市民活動の実態にそった支援策が展開されることが望まれるが、これら施策が、あくまでも各局の縦割りの行政目的を実現しようとしている点で、ある一定の限界性も懸念される。

第一には、「自主型の市民活動（ボランティア）団体」は、必ずしも特定の領域におさまるわけではなく、その活動領域が複数の領域にまたがっていたり、さらに、活動の発展過程のなかで、他の領域へも広がっていく可能性があること。

第二に、事業局が直接市民活動団体とやりとりするよりも、区役所などの地域に密接な関係をもった組織の横断的役割が期待されていることなどである。

第三に、活動の内容が必ずしも、行政への協力とはかぎらず、場合によっては、行政と対抗的である場合もある。

今後、これら施策の具体化にあたっては、行政が直接支援することが望ましいのか、（財）川崎ボランティアセンターなどの外郭団体が実施することが望ましいのか、さらに、区役所との関係をどうしていくかなどの検討が必要になってくる。また、これら縦割りに実施されようとしている支援施策を調整する庁内組織も不可欠となる。

## 2 行政による直接支援のメニュー

### (1) 施設・設備の整備

行政による直接支援のメニューとして第一にあげられるのが、活動の場の整備である。現状において、「自立的な市民活動団体」が利用可能な公共施設は、各区に設置された市民



館の会議室や、福祉パルなどである。市民館は、社会教育施設であり、市民に身近な市民利用施設であるが、利用状況を見ると必ずしも十分な会議室数とはいえない。自主グループの会議室は、一部の市民館で設けられているが、これら施設の拡充が求められている。

さらに、福祉パルには、ボランティアコーナーが設けられており、無料で利用ができることから、活発に利用されている。ただ、管理運営を各区の社会福祉協議会が委託を受けていることから、福祉に関するボランティア活動の場としてのイメージがよくなり、より広範な市民活動（ボランティア）団体の利用が可能になるための施設の拡充が求められている。

これら施設の拡充にあたっては、より身近なところでの活動を可能にするために、コミュニティレベルでの施設整備が必要になっている。これら課題に対応するためにも、小・中学校の余裕教室の開放を求める声が強くなっているが、さらに、これらの施設の管理・運営についてもより自由で柔軟な対応をはかっていく意味からも、市民の手による自主的な管理・運営のための創意工夫が求められている。

## (2) 情報の提供と基盤の整備

### ア 行政情報の公開

市民活動団体の支援策の第二には、行政情報の提供と市民活動団体相互の情報のやりとりの基盤整備がある。

「自主的な市民活動（ボランティア）団体」も公共サービスの一翼を担う主体として、行政組織の情報に容易にアクセスできるための支援策が重要になる。行政情報といっても、日常的に市民に公開されているのは、基礎的な情報にすぎず、活動にとって必要なのは、政策形成過程などのより付加価値の高い情報であることがおおい。自らの活動領域においては、担当セクションとの日常的な関係づくりによって、付加価値の高い情報の入手は可能だが、その他のセクションとの関係づくりのためには膨大な労力が必要になる。市民活動支援に関する調整セクションや市民活動支援のための外郭団体の役割として、すべての情報ニーズに対応することは困難であっても、必要な情報の検索機能や担当セクションとの橋渡しの機能は重要になってくる。

### イ 市民相互の情報のやりとりの基盤の整備

市民相互が、情報のやりとりを行うには、相当の労力が必要になる。自らの情報を提供するには、ビラの作成による情報宣伝がもっとも基本的であるが、よりおおくの市民に情報を提供したい場合は、新聞などのマスメディアに頼らなければならない。行政は、「市政だより」などの広報紙を作成し全戸配布の体制を敷いているが、これら広報紙は、必ずしも、「自主的な市民活動（ボランティア）団体」に紙面が提供されているとはいえない。これら紙面の提供は、緊急の課題であろう。

さらに、情報のやりとりには、双方向性を確保することも必要である。付加価値の高い情報は、フェイス・トゥ・フェイスで行われる場合がほとんどであるが、双方向性を確保する媒体として、パソコン通信などが急速に普及している。これらの情報基盤の整備には、

一定の財政力が必要であることから、行政の関与による情報基盤の整備が求められている。

### (3) 財政的支援

#### ア 財政的支援のメニューと危険性

財政的支援には、第一に、団体を立ち上げる段階、第二に、事業を実施する段階、第三に、組織を運営していく段階での支援が考えられる。

財政的支援は、大きな役割をもっている反面、危険性も大きい。行政が補助金を支出するためには、公共性の認定が必要であるし、正しく執行されているかの監査も必要になってくるため、どうしてもその団体の活動内容の把握が求められる。このことが活動内容に対する介入にもつながりかねない。さらに、市民団体の側も、行政にその財源を依存することにより、その自立性を失っていく危険がある。

さまざまな段階での財政的支援があるが、組織確立の根幹にかかわる運営費補助は、望ましくなく、団体に対する補助よりも、事業ごとに時限性のある助成が必要になる。

さらに、その財源も基金の運用益など、持続性、安定性のあるものが望ましい。

単年度ごとの予算による補助金は、そのときどきの予算査定によって、支援内容が大きく変化し、行政の恣意により市民団体の活動に影響をおよぼす可能性がある。

#### イ 助成決定にあたって

助成の決定方法の改善も必要になる。現状においては、助成決定の方法は、審査委員会によるものや行政組織内部の意思決定によるものがほとんどである。そして、その過程は、非公開であるのがほとんどである。この決定過程が非公開であることによって、行政の恣意が働く危険性がある。さらに、現状では、事業内容の審査も十分ではなく、申請してきた団体に薄くひろく助成をおこなっている場合もある。

これらの問題の解決のためには、助成決定の過程がひろく市民に公開されている必要がある。そのことによって、行政の恣意をふせぐと同時に、活動団体の側も安易な姿勢では望むことはできなくなり、より公益性の高い活動を求められ、その活動内容が市民自身によって監視されることとなる。

### (4) 学習・相談機能

#### ア 学習支援機能

市民活動（ボランティア）団体の支援は、市民自身の自治能力の拡大と自治組織の拡充、市民セクター領域の拡大にあることから、ボランティア活動をこころざす一人ひとりに対する支援より、むしろ組織化を助けていくことが必要である。

学習・相談機能も都市化のなかで、バラバラになった個をいかに横につなげていくかが、その核になければならない。さらに、学習についても、行政が一方向的に指導するという構図ではなく、むしろ市民自身が互いに学びあい高めあっていくことが望ましい。

しかし、社会教育における自主グループの育成のように、講座に集まった市民が、講座

終了後に自主グループを形成していっているように、相互に結びあうきっかけを行政が提供することは、依然として重要な役割となっている。

#### イ 相談機能

相談機能については、行政が直接担うことよりも、むしろ市民の中にアドボケートプランナー（社会的に弱い立場の人の意見を代弁、弁護する専門家）やコーディネーターがおおく存在することが望ましい。相談窓口を設けることよりは、むしろ、ボランティア活動のコーディネーターやアドボケートの専門家を行政が側面から支援することが重要になるであろう。

### 3 行政による直接支援のメリット

#### (1) 情報のやりとり機能

行政組織は、市民生活にかかわる膨大な情報をもっている。この情報は、行政であるがゆえに集めることのできる情報である。これら情報を、公共サービスの一翼を担う市民活動団体と共有できる仕組みをつくることにより大きな支援となる。

さらに、行政組織がもっている情報提供の基盤も大きな役割を果たしている。これら情報提供のインフラストラクチャーを、市民活動団体と上手に共有していくことで大きな支援が可能となる。

#### (2) 信頼性の付与

行政組織は、地方自治法や地方公務員法といった法体系に支えられていることから市民から一定の信頼をえている。その一方で、市民活動団体は公共サービスの一翼を担っているが、その組織や活動に対する信頼は十分であるとはいえない。市民活動団体がなにか事業を行う場合に、行政の後援をとってその信頼性を確保することは、よく行われている手法である。さらに、助成制度についても財政的援助を受けていることより、行政のお墨付きをえることが大きな意味をもっていることも事実である。

現在、非営利団体に対する法人格の付与が課題となっており、法人格をえることで、社会的信頼性を法的に担保することが目的となっているが、このことからわかるように、市民活動団体が社会的信頼性をうることは、非常に重要になってきている。

しかし、非営利性の認定や公益性の認定についても、行政の許認可制度のもとでは行政の裁量権や恣意性が働く余地が残っており、このことが、市民活動団体にたいする行政の選別、介入を生み出すことにもつながる危険性をはらんでいる。

これら、信頼性の付与については、行政の直接支援の重要な部分であるが、むしろ、市民活動団体の積極的な情報公開により、市民自身が、相互に団体や活動を評価していく仕組みをつくることによって、社会的信頼性を獲得することのほうが重要であると考えられる。

#### (3) 財政的支援

公共サービスを支える財源は、税によって担保されている。市民活動支援を考える場合に、

公共サービスを分担するなかで、どう税を再配分していくかが重要になってくる。助成金や補助金は、これら公共サービスの提供に対する代償であるが、これら配分の決定過程は、最終的に議会による議決という民主主義的制度による担保があるものの、行政による裁量権が大きな位置を占めている。

さらに、補助金については、既得権益化しやすく硬直的側面を強く持っていることから、補助・助成によらない社会的富の再分配の仕組みづくりが重要になってくる。

これらの課題を解決するためには、市民活動団体にたいする社会的評価が富の再分配の過程にいかされるような制度が必要になってくる。そのためには、現在国で検討されている「市民公益法人」にたいする法人格付与の制度と税制上の優遇措置が不可欠になるが、現行の法制度のもとで自治体レベルでの対応が可能な制度としては、基金の創出による助成制度の確立である。基金の果実を補助・助成のための安定財源として位置づけ、その配分については、公開の審査で決定するという仕組みをつくることによって、市民が直接納税するのではなく、基金に寄付をすることによって税控除が可能になり、市民の自由な意思による自主的な富の再配分が可能になる。

#### 4 行政による直接支援のデメリット

##### (1) 自主的な活動に対する介入、自立性の阻害

市民（ボランティア）活動の核心は、自主的な意思による活動にある。行政が直接これら活動を支援することによって、さまざまな問題が発生する。その第一は、自主的な活動に対する介入、自主性・自立性の阻害である。

行政が支援する場合には、ある行政目的と合致が必要になる。このことが、支援の対象団体の選別を生みだす結果となる。公共性の認定については、その多くが政治的過程にゆだねられる場合が多い。ある事業に対する反対運動も、短期的には、行政目的にたいする阻害要因であるが、長期的な価値選択の観点からは、じゅうぶん公共性をもちうる場合があり、これら公共性の認定は、市民の価値判断にゆだねられるべきものである。特に、この点は信頼性の付与や団体の認知の機能が大きな影響をおよぼし、行政に認知された団体と認知されない団体を選別することになる。このことによって、本来自立的であり、行政とは、対抗的相互補完的である団体の活動内容が、行政寄りになることにもつながる。

さらに、財政的な支援については、問題はより深刻になる。財政的な支援をするためには、団体の活動内容が行政目的に合致しているか、また、適正な執行が行われているかを監査しなければならないが、このことが活動内容に対するより深い介入を招く。そして、市民団体の側も、財政的な基盤を維持できなくなることは、組織の存続にかかわることであり、団体の存亡を行政が握ることにもつながりかねない。

##### (2) 活動の形式化、縦割り化

支援の内容については、個別の団体ごとに大きく異なりきめ細かい対応が求められているに

もかわらず、行政は公平性を旨としているから、その支援の内容は、画一的・形式的なものになりやすい。行政の直接支援には、ある一定の限界が存在する。

さらに、行政組織は責任の体系を築く必要性から、縦割りの組織にその責任と権限が細分化されている。行政の直接支援もこれら縦割り組織の個別行政目的に従って行われる。その一方で、市民活動団体の活動は、あくまで自主的な意思にもとづいることから、必ずしも個別の領域にはおさまらない。支援を受けるためには、縦割りの行政組織ごとの対応が必要になる。そして、その活動内容も、行政の縦割り組織に影響を受ける可能性がある。

## 5 行政の行うべき役割

これまで行政の直接支援のメリット、デメリットを見てきたが、今後行政が支援制度を確立するうえで重要だと思われる原則について記述してみたい。

### (1) パートナーシップの原則

行政組織と市民活動（ボランティア）団体とは、公共サービスの担い手として、その役割を分担していることから、その組織力、財政力、権限の点で大きな差はあるが、あくまでも立場は、対等・平等である。両者が対抗的でありながらも、相互補完の関係を持続するうえで重要なことは、「パートナーシップの原則」を確立することにある。

この「パートナーシップ」については、プランニング・コンサルタントの山岡義典氏が次のような7点を指摘している。「自己確立の原則」、「相互理解・相互尊重の原則」、「目標に対する共通認識の原則」、「対等な関係の原則」、「自己変革受容の原則」、「公開の原則」、「時限性の原則」である。これらパートナーシップの関係は、行政と市民団体が相互に、公共サービスの提供の主体であることを確認できることが重要である。

具体的には、これら「パートナーシップの原則」にもとづいて、市民団体、行政、そして企業が同じテーブルで話しあえる場の設定が重要になってくる。そのためには、「ボランティア推進会議」等の設置が考えられるであろう。

### (2) 自治・分権の原則

市民の自主的な活動は、市民自治の具現化であることを理解する必要がある。さらに、このことは、都市型のコミュニティの再構築につながることを踏まえる必要がある。市民活動団体に対する支援は、本来市民自身やコミュニティが担ってきた機能を再構築していくことに視点をおく必要があり、公共サービスを分担することとは、これまで行政がもっていた権限を地域に移譲していく視点をもつ必要がある。

そのためには、情報公開と基礎的情報基盤が必要になる。さらに、自治権限の強化から考えると、行政サービスの事業委託等により、市民活動団体が担う公共サービスの領域をふやしていくための権限移譲が必要になる。それと同時に、外郭団体等の中間組織をいかに市民のものにしていくかという視点から、外郭団体の機能・権限強化と、組織運営における市民のコントロールの拡大が求められている。

### (3) 規制緩和の原則

市民活動のための施設整備についても、新たな施設建設が困難な現状においては、既存の施設の管理運営におけるさまざまな規制を緩和することにより可能になる。小・中学校などの地域に身近な施設の市民自主管理の手法などの検討をはじめめる必要がある。

これら規制緩和を進めることによって、市民活動の領域が拡大し、より活発化することが可能になるであろう。

### (4) 適正規模の原則

支援制度を考えるにあたって、自治・分権の原則でものべたように、市民自治能力の拡大とコミュニティの再構築を前提とした場合には、コミュニティレベルの実践をつみかさねていく必要がある。

全市一律の制度は、コミュニティごとの特性や要望にきめ細かく対応したものにはなりにくい。具体的には、事業局を中心とした制度ではなく、区役所を中心とした制度を指向していくことが必要である。このことは、縦割り行政による弊害を克服し、地域における総合化の課題とも合致する。

## 6 行政の過渡的役割

これまで行政の直接支援のメリット、デメリットを確認し、行政が担うべき役割について考えてきた。理想的には、行政の直接支援よりは外郭団体等の中間組織による間接支援が望ましく、市民相互の支援の仕組みづくりが最も望ましい。

しかし、真の支援システムが構築されるまでの間、行政は、過渡的役割を担う必要がある。現在、さまざまな支援策が構想されているが、これら施策や新たな構想について多様な実践や試行錯誤がくりかえされ、市民（ボランティア）活動を担う市民との具体的やりとりのなかでより理想的な支援制度に練りあげていくプロセスが重要であると考えられる。

(表1) 行政協力型の市民活動(ボランティア)団体

<p>区役所等が関係する団体一覧</p> <p>町会連合会、広報委員会連絡協議会、美化運動区支部、日本国際連合協会川崎支部区分会、体育指導委員会、青少年指導員連絡協議会、スポーツ活動振興会、交通安全対策協議会、交通安全母の会等</p>
<p>その他の団体</p> <p>防犯協会、自主防災組織、公園愛護会、街路樹愛護会、自然環境指導員、廃棄物減量指導員こども会、老人いこいの家運営協議会、学校施設開放委員会等</p>

(表2) 第2次中期計画で構想されている事業

事業名(担当局)	事業内容
生涯学習プログラムの拡充 (教育委員会)	国際化、情報化、高齢化や環境・都市問題の変化に対応した学習プログラムの拡充を図る。
市民活動支援体制の確立 (企画財政局)	公益市民活動や市民の自主的活動の育成に向けた環境を整備し、支援体制を確立するための調査を進める。
都市景観形成推進事業 (建築局)	魅力的な都市景観の形成に向けた、市民、事業者、行政の協働のため、景観形成協議会や景観づくり市民団体等の市民活動の支援を行う。
まちづくりコンサルタント派遣 (建築局)	まちづくり事業が行われる地区において、住民の自主的なまちづくり活動を支援するためまちづくりの専門家を派遣する。
グラウンドワークの推進 (環境保全局)	市民のボランティア活動、企業の社会貢献活動、行政のコーディネートによる三者のパートナーシップにより、緑の環境改善・創造活動を行う。
緑のボランティアの育成 (環境保全局)	民有地緑化を推進するため、地域住民の積極的な緑化活動を支えるために、講習、調査、実践活動を行い、緑のボランティア団体を支援する。
防災ボランティアのネットワーク化 (土木局)	防災ボランティアに関わる活動環境調査を実施し、防災ボランティアのネットワークづくりと支援体制を整備する。

