

# 市民活動団体の現状と 市民活動支援の制度化に関する考察

—— 山口県周南市を事例として ——

速 水 聖 子

## 1. はじめにー市民活動団体調査の背景と目的

市民活動団体とは何か、を定義することは難しい。さまざまな分野で活動するボランティア団体や公益的な性格をもつ法人団体・協同組合をはじめ、近年は地縁団体も含めて、広義の民間非営利の活動を行う団体として市民活動団体が認識されている。例えば、大阪ボランティア協会編によるテキスト「市民活動論」では、市民活動を「ボランティア活動に加えて、市民主体で運営されるか、市民が広く参画するNPOによって取り込まれる公益活動も包含する」としている〔大阪ボランティア協会編：同書はじめに〕。ここでは市民活動の定義を行うことが目的ではないが、市民活動において多様な市民による主体的な参加・参画が前提となるとともに、公益性＝公共の利益につながる活動であるとされている点に着目したい。

ところで、市民参加に関わる議論が注目されるのは現在に始まったことではない。まちづくりやコミュニティ施策との関わりにおいては1970年代から現在に至るまで住民参加・市民参加が常に問われてきた。行政や自治体が定めた公共性に基づく施策に対抗する運動としての参加の要求は、1970年代には革新自治体の誕生などにより、選挙活動とは別の、行政への市民参加のルートを制度化することに成功する。1980年代には、福祉分野で参加型福祉が積極的に進められるなどボランティア・自発的な住民活動が担い手として公共サービスへ参加する形がみられた。さらには、1995年の阪神淡路大震災における災害対応をめぐって、行政システムの限界が露呈するとともに災害支援・復興過程において全国から駆けつけたボランティア活動への評価の高まりを通じて、自発的なボランティア・市民活動の社会的役割＝公益性が認知されたといえよう。1998年に特的非営利活動促進法（NPO法）が施行されて以降、市民活動の公共的領域での役割が重要視されていることはいうまでもない。このような流れは、「意思決定への要求と政策執行過程への参加（1970年代）、公的サービスの代行や補完的役割としての参加（1980年代）、顧客主義と政策決定過程への参加（1990年代）、参加手法の多様化から協働へ（2000年代以降）」というように整理できることは別稿にて述べている<sup>1)</sup>。つまり、市民参加の政治的位置づけは、国家・行政の規定する「公共性」

に対しての住民・市民の参加による公共領域の再編への変化として理解できるのである。

今日、市民活動が市民の主体的な参加と公益性のための活動と理解されていることと、市民参加をめぐる上記のような政策的変遷や社会状況の変化は無関係ではないだろう。NPO法を機に、市民活動の公益性については、さらに政策的期待が高まっているといえる。2000年代からは地方分権化を伴って「新しい公共」施策の中で、新たな公的サービスの担い手として市民活動が位置づけられ、各自治体では市民活動団体を育成し、支援するための施策が打ち出されている。市民活動支援の拠点と位置づけられ、各地に設立されているのが市民活動支援センターである<sup>2)</sup>。

現在、山口県には県レベルでの県民活動支援センターの他、10市町に11の支援センターがある（下表）。山口県内でも早い時期にセンターが誕生しているのが周南市である。本論文の基になっている市民活動団体調査は、周南市市民活動支援センターの協力を得て、センター登録団体を対象に行っている。

市民活動をめぐる社会状況や政策が変化する中であって、市民活動団体の現状を把握し、今後の市民活動の方向性や望ましい支援のあり方について、市民活動支援の制度化という視点から考察することが本論文の目的である。はじめに、2013年に山口大学人文学部社会学コースが行った周南市における市民活動団体調査の結果について紹介した上で、周南市の市民活動支援施策のあり方と調査結果の関連についてふれる。さらに、周南市との比較対象として横浜市をとりあげ、地方都市と大都市との市民活動支援施策のあり方や市民活動団体の現状を通して、今後の市民活動支援の制度化の方向性について考察を加えたい。

#### 山口県内の市民活動支援センター

自治体名	センターの名称	設置年	運営形態
山口県	県民活動支援センター	H11	公設民営
下関市	しものせき市民活動センター	H19	公設公営
宇部市	宇部市市民活動センター「青空」	H13	民設民営
山口市	山口市市民活動支援センター「さぼらんて」	H13	公設民営
萩市	萩市市民活動センター「結」	H21	公設公営
防府市	防府市市民活動支援センター	H15	公設民営
岩国市	いわくに市民活動支援センター「サポネットいわくに」	H12	公設民営
光市	光市地域づくり支援センター	H19	公設公営
周南市	周南市市民活動支援センター	H13	公設公営
	周南市西部市民活動支援センター	H15	公設公営
柳井市	やない市民活動支援センター	H24	公設公営
長門市	長門市みすみ市民活動支援センター	休止中	公設公営
周防大島町	周防大島町民ネットワークセンター	H19	公設民営

## 2. 周南市市民活動団体調査の概要

調査対象団体は、周南市市民活動支援センターに登録している295団体である。これらの団体に調査票を配布し（郵送やメール）、そのうち168の団体から回答を得ることができた（郵送・メール・FAXによる回答）。なお、有効回収率56.95%である。

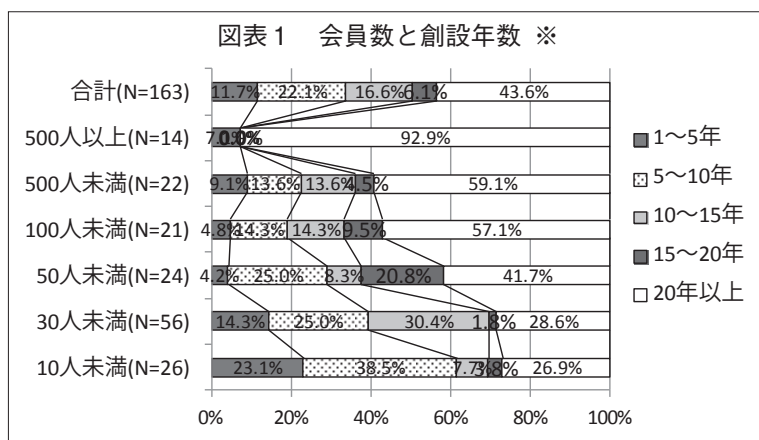
調査の内容は、主に市民活動団体の基礎的属性（会員数や創設年数、組織の性格や経済基盤など）と団体の活動内容（活動分野や活動の方向性、現状での活動の問題や課題、他団体や行政との関係、市民活動に対する価値観や今後の展望など）についてである。

なお、本調査は2013年度の山口大学人文学部社会学調査実習の一環として実施した。

## 3. 調査結果の概要と知見

ここでは、調査結果の概要を紹介し、周南市市民活動団体にみられるおおまかな特徴について確認しておきたい。（なお、図表タイトルの※は  $p < 0.05$  を示している）

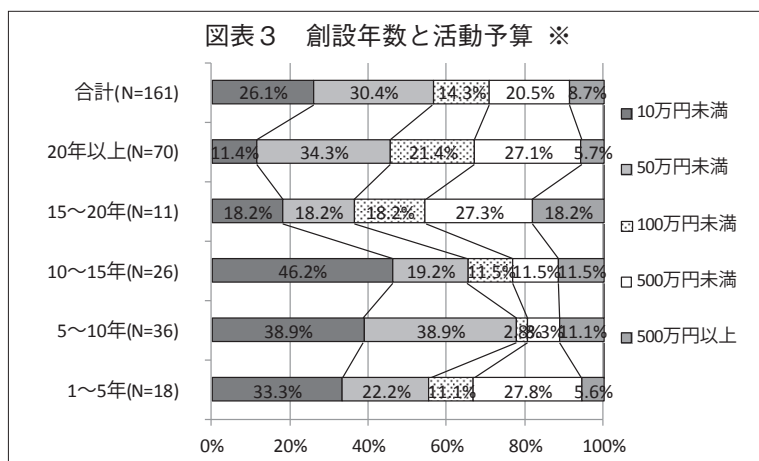
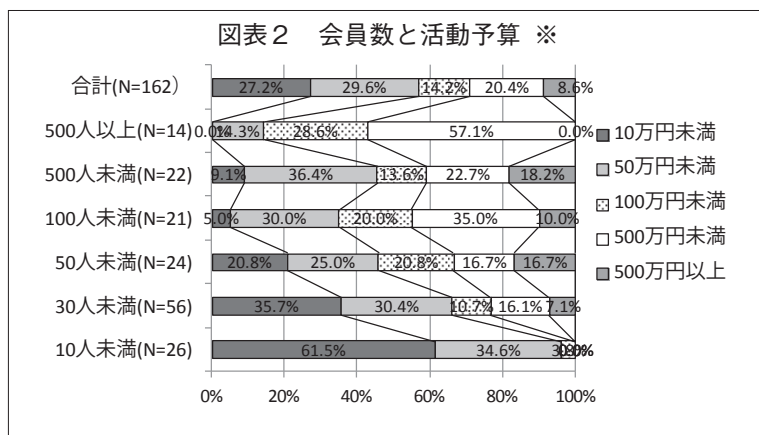
### 3-1 周南市市民活動団体の特徴（規模、創設年数、法人格、経済規模）



図表1をみると、全体の約65%は会員数50人未満であり、規模の小さな団体が多い。また、会員数と団体の創設年数の関連をみると、全体では10年以下の比較的新しい団体（33.8%）と創設20年以上の団体（43.6%）に二分される。また、会員数の少ない団体に比較的新しい団体が多いことがわかる。

年間活動予算についてみると、全体では活動予算50万円未満が約6割を占め、かつ予算の大きさと会員数は比例している（図表2）。また創設15年以上の団体と創設1～

5年の団体で活動予算が比較的大きくなっていることがわかる（図表3）。

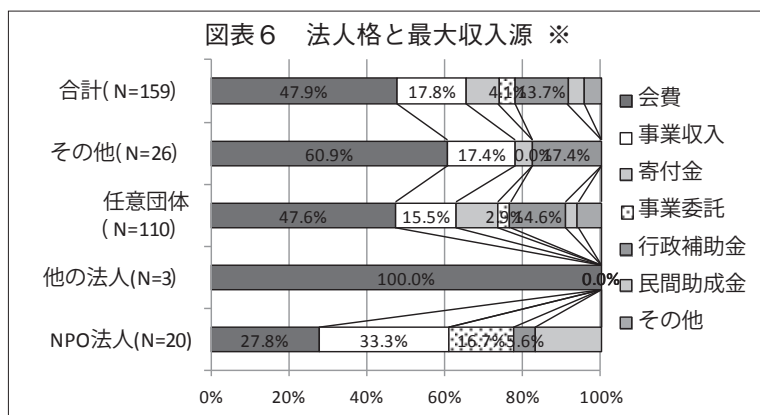
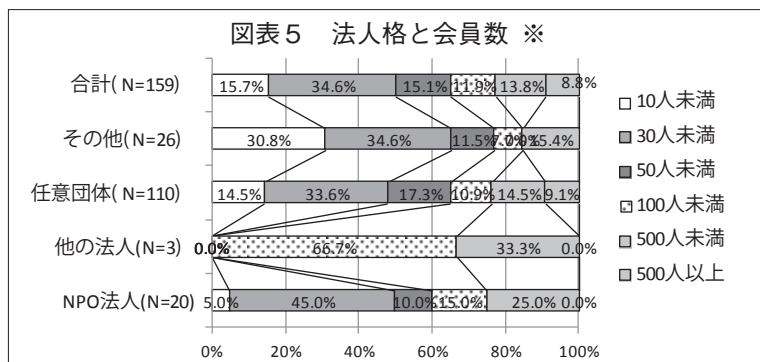


図表4 活動分野別の法人格

	NPO法人	他の法人	任意団体	その他	合計
医療・福祉 (N=29)	41.4%	0.0%	41.4%	17.2%	100.0%
生涯教育 (N=13)	7.7%	0.0%	92.3%	0.0%	100.0%
まちづくり (N=26)	0.0%	3.8%	73.1%	23.1%	100.0%
文化スポーツ振興 (N=31)	0.0%	0.0%	87.1%	12.9%	100.0%
環境 (N=8)	0.0%	0.0%	87.5%	12.5%	100.0%
防災防犯 (N=2)	0.0%	0.0%	100.0%	0.0%	100.0%
権利擁護 (N=6)	0.0%	0.0%	83.3%	16.7%	100.0%
国際交流 (N=3)	0.0%	0.0%	100.0%	0.0%	100.0%
子ども育成・支援 (N=16)	12.5%	6.3%	37.5%	43.8%	100.0%
情報化・科学 (N=2)	100.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
経済活性化 (N=2)	50.0%	0.0%	50.0%	0.0%	100.0%
中間支援 (N=3)	33.3%	0.0%	66.7%	0.0%	100.0%
その他 (N=5)	0.0%	20.0%	40.0%	40.0%	100.0%
合計 (N=146)	13.0%	2.1%	67.1%	17.8%	100.0%

図表4は最も力を入れている活動している分野について法人格とクロスさせたものである。活動分野別では、医療・福祉、文化スポーツ振興、まちづくりなどが30団体前後ずつと多く、次いで子ども育成・支援や生涯教育などがつづいている。団体全体では任意団体が67.1%、NPO法人は13%であるが、医療・福祉分野ではNPO法人の割合が41.4%と他に比べて高くなっている。

次に、団体の法人格別に団体の規模と収入源についてみよう。NPO法人の45%は会員数が10～30人未満と小さいが、一方で100～500人未満の割合は25%と他の法人よりも高い（図表5）。最大の収入源についてみると、全体の47.9%は会費、事業収入が17.8%となっている。NPO法人では、最大の収入源を事業収入とする割合が33.3%と高くなっているほか、事業委託も16.7%と他よりも高い（図表6）。

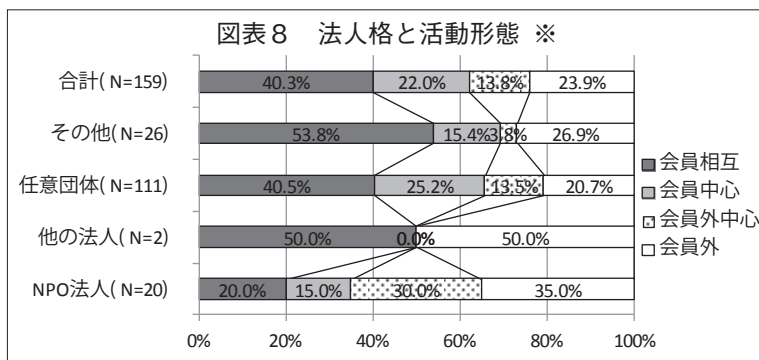
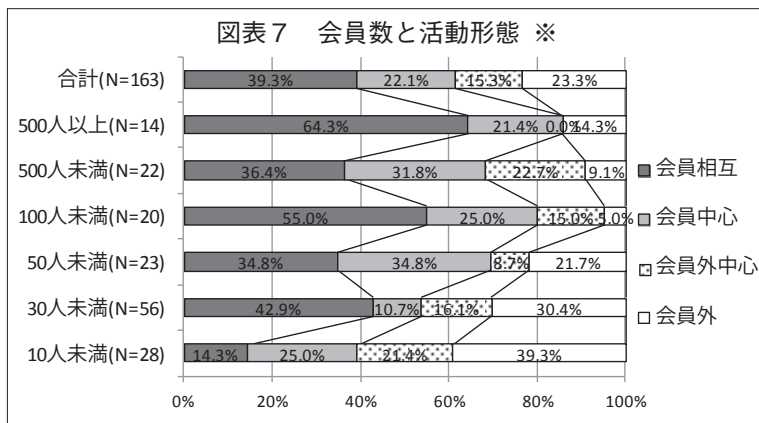


ここまでをまとめると、周南市の市民活動団体は、総じて人的にも経済的にも小規模な団体が多い一方で、医療・福祉分野で活動する団体を中心にNPO法人を取得している団体も育成されており、NPO法人では主な収入源として事業収入・事業委託などが占める割合は他よりも高く、経済的な自立性も高めていることがみてとれる。

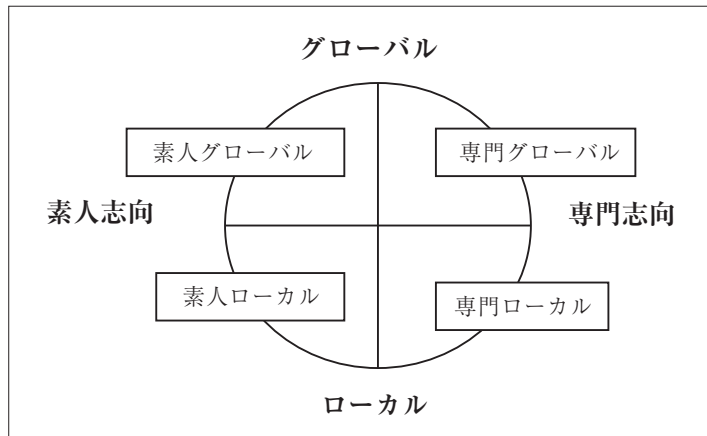
### 3-2 活動形態にみる市民活動団体の性格—誰のための活動？

まず、市民活動団体の活動形態がどのような方向性をもつのか、その特徴についてみてみよう。調査では活動の中心が「会員相互のための活動」「どちらかといえば会員相互のための活動」「どちらかといえば会員外の人のための活動」「会員以外の人のための活動」の4択の質問によって活動形態をきいている。つまり、団体の活動はメンバーのための活動なのか、他者支援のための活動なのかという問いである。

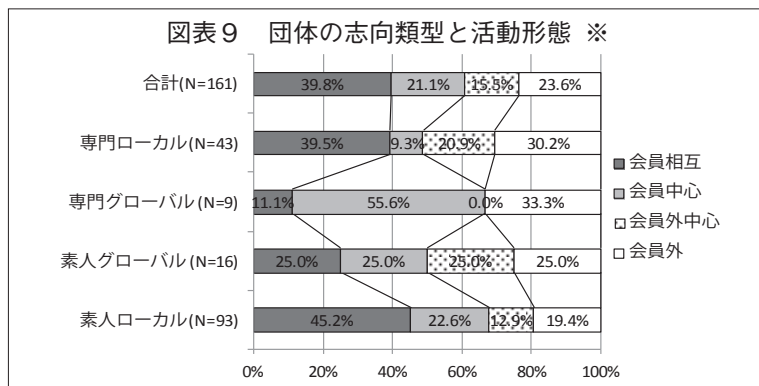
調査団体全体では会員のための活動が約6割で、残り4割が会員外のための活動であることがわかる。さらに、図表7・8をみると、団体の規模では会員数30人未満のような小規模な団体で他者支援の志向性が強く、またNPO法人を持つ団体において他者支援の活動志向をもつことがわかる。図表として提示していないが、活動分野別にと医療・福祉や子ども育成・支援、生涯教育などの分野で会員外の活動が中心であると回答する割合が高くなっている。



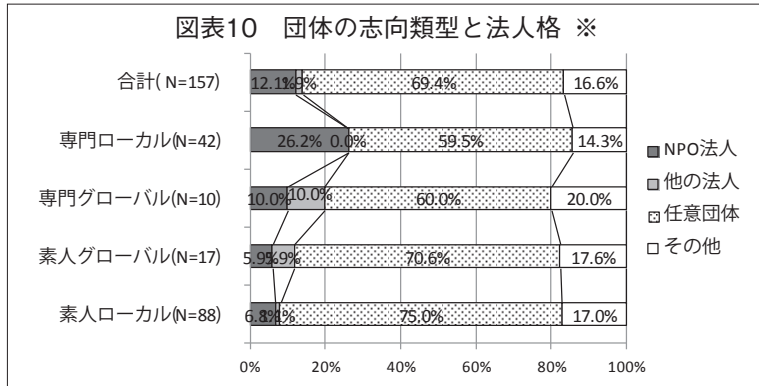
次に、団体の活動方針における地域性志向と専門性志向の関係についてみておこう。調査では、地域性について「A：第一の身近な地域社会の役に立つことを考えて活動する」（ローカル志向）「B：日本社会全体やより広い世界に貢献するために活動する」（グローバル志向）、専門性について「A：専門性を高めて質の高いサービスを提供する」（専門志向）「B：自分たちができる範囲で無理せずに活動する」（素人志向）の相反するA、Bのどちらを支持するかによって、活動志向を4つに類型化した（下図）。



4つの活動志向類型の単純集計は、「専門ローカル」型26.4%（N=43）、「専門グローバル」型6.1%（N=10）、「素人ローカル」型57.1%（N=93）、「素人グローバル」型10.4%（N=17）となった。つまり、全体の9割近い団体は身近な地域社会に役立つ活動を志向しているが、その中から専門的なサービス提供活動を行いたいとする団体も3割弱（26.4%）存在する。これら4つの活動志向類型と、活動形態の方向性・法人格の関連を見たものが図表9・10である。図表9より、「専門ローカル」型は約半数が会員外＝他者支援志向の活動を行っていることがわかる。また、図表10から「専門ローカル」型が最もNPO法人の割合が高いことも明らかである。

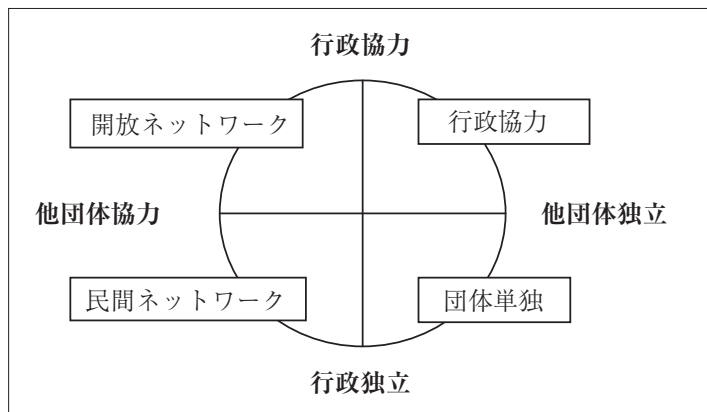






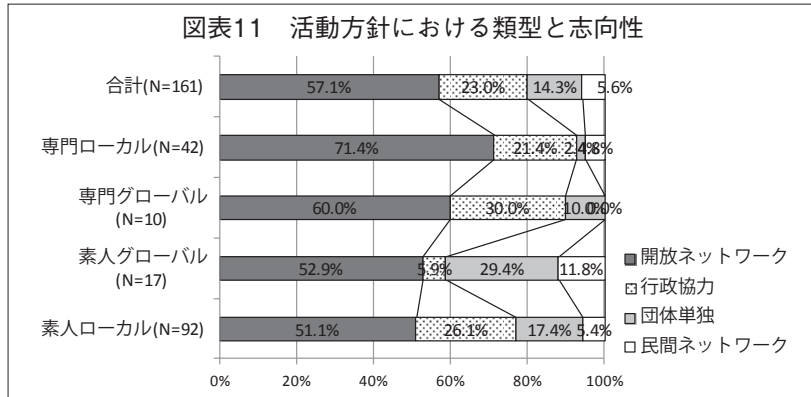
ここまでみたように、医療・福祉分野を主とするNPO法人などを中心に、他者支援志向の活動を身近な地域社会というローカルな範囲で行い、なおかつ活動の専門性を高めたいとする「専門ローカル」型の市民活動団体が一定程度存在することは注目すべきであろう。

さらに、活動方針における行政や他の団体・組織との協力の志向性についてもみておきたい。行政との協力志向性について「A：行政とはできるだけ協力して団体の活動を行う」（行政協力）「B：行政とはできるだけ距離を置いて独自に活動する」（行政独立）、他の団体との協力志向性について「A：他の市民活動団体や住民組織と積極的に交流して活動を行う」（他団体協力）「B：他の市民活動団体や住民組織とはあまり交流せずに独自の活動を行う」（他団体独立）の相反するA、Bのどちらを支持するかによって、活動志向を4つに類型化した（下図）。



4つの協力志向タイプの単純集計は、「開放ネットワーク」型56.8%（N=92）、「行政協力」型22.8%（N=37）、「民間ネットワーク」型5.6%（N=9）、「団体単独」型14.8%（N=24）となった。全体の8割近い団体は行政との協力を志向しており、さらに全体の6割近い団体は行政・他団体の両方と積極的に協力・交流したいとする結果が出ている。





先に見た活動の専門性・地域性の類型と行政・他団体との協力の志向性の類型をクロスさせてみると、「専門ローカル」型が最も開放的であり、「開放ネットワーク」「行政協力」を合わせると「専門ローカル」型の9割に上ることから、特に行政との協力・協調志向が強いこともわかる。

### 3-3 活動における課題と行政との関わりについて

まず、活動における最も大きな問題・課題についてみてみよう。割合が高い順に「人材不足」26.2%、「会員の固定化」25.0%、「活動資金不足」14.9%となっており、人的資源を課題とする割合が全体の半数に上る。活動の課題として、人材と資金不足が挙げられる点は、団体規模や経済規模、創設年数・法人格の有無に関係なく、多くの団体に共通する課題であった。

図表12 最も大きな問題・課題 (%)

活動資金不足 (N=25)	14.9
人材不足 (N=44)	26.2
会員の固定化 (N=42)	25.0
活動場所不足 (N=7)	4.2
資機材不足 (N=5)	3.0
意見集約困難 (N=4)	2.4
活動機会乏しい (N=5)	3.0
情報発信不足 (N=5)	3.0
目的不適合 (N=2)	1.2
行政との連携不足 (N=3)	1.8
その他 (N=11)	6.5
無回答 (N=15)	8.9
合計 (N=168)	100.0

図表13 現在の行政との関わり  
(複数回答%)

事業委託 (N=22)	13.1
補助金提供 (N=70)	41.7
活動拠点提供 (N=55)	32.7
情報提供 (N=58)	34.5
相談 (N=35)	20.8
研修 (N=33)	19.6
その他 (N=12)	7.1

図表14 最も必要とする行政支援  
(%)

活動資金助成 (N=47)	28.0
業務委託 (N=7)	4.2
広報支援 (N=14)	8.3
情報提供 (N=7)	4.2
交流機会提供 (N=5)	3.0
研修機会提供 (N=5)	3.0
相談窓口 (N=4)	2.4
公共施設提供 (N=29)	17.3
資機材貸与 (N=15)	8.9
必要ない (N=15)	8.9
その他 (N=3)	1.8
無回答 (N=17)	10.1
合計 (N=168)	100.0

次に、現在の行政との関わりをみると、全体の4割で行政より補助金の提供を受けていること、また3割強の団体において情報提供や活動拠点の提供を行政から受けていることが分かる(図表13)。事業委託を請け負っているのは13.1%であるが、法人格とのクロスで見ると、そのうち半数はNPO法人であることも分かった。

一方、最も必要とする行政支援については、全体の約3割で活動資金の助成と回答しており、次いで公共施設の提供が17.3%となっている(図表14)。図表13に見るように、課題である資金・活動場所の問題に対して、現状において「補助金提供」や「活動拠点提供」という形で行政から支援を受け、今後必要とする行政支援もその延長線上にあることがわかる。

### 3-4 実態調査のまとめ

調査結果からの知見をここでまとめておきたい。周南市の市民活動団体の大多数は、人的にも経済的にも小規模な団体であることがわかった。しかし、医療・福祉や子育て支援などの活動分野を中心にNPO法人の取得や、中には事業収入や事業委託を通して収入を確保する団体も誕生している。また、身近な地域社会でこれまでの経験や知識を専門的な他者支援のサービスとして活用することを志向する「専門ローカル」型の団体が一定程度存在し、それらは行政をはじめ他団体との積極的な交流への意向も持っていることに注目しておきたい。

一方、市民活動団体の多くは、慢性的な資金・人材問題を抱えている。特に、資金問題については、行政からの現状の支援を4割の団体が受けており、今後の支援にも

3割の団体が期待するという結果である。自治体財政が悪化する中、市民活動団体の経済的自立を促す議論も市民活動論には多くあるが、現実はなかなか厳しいのが実情であろう。まして、周南市に代表される多くの地方都市において、活動から自前の収入源を確保することは至難である。その意味で、調査結果から得られたように、先進的ともいえる「専門ローカル」型の活動団体の支援や育成につながるような支援施策の方向性が望まれるといえよう。市民活動団体の現状に合った支援とはどのようなものか、この点を考察するために、次に現在までの自治体における市民活動支援施策についてみてみよう。

#### 4. 自治体における市民活動支援施策—地方都市・周南市と大都市・横浜市の比較—

自治体における市民活動支援は2000年代に入って以降、各自治体で急速に広がっている。ここでは、地方都市の事例として周南市の市民活動支援施策を、大都市の事例として横浜市の市民活動支援施策について、それぞれの枠組みを比較する形で取り上げ、市民活動団体の実態と支援施策の影響や役割について考察する。

##### 4-1 周南市における市民活動支援の枠組み

周南市の市民活動支援施策は、2001年に旧徳山市庁に市民活動推進室が新設され市民活動支援検討委員会が設置された時点から本格的に取り組まれた。同年に徳山市市民活動支援センターがオープンし、2002年には徳山市市民活動促進指針が策定されている。2003年に2市2町の合併により周南市の誕生に伴い、周南市市民活動支援センター・周南市市民活動促進指針へ名称変更・継続されている<sup>3)</sup>。

周南市市民活動促進指針では、市民活動を①地域住民活動（地縁型市民活動）②自発的市民活動（テーマ型市民活動）③企業等の社会貢献活動の3つに規定している。①の地縁型市民活動については、全国的にも隆盛であったモデル・コミュニティ事業が1970年代後半に旧徳山市において進められ、小学校区単位でのコミュニティ推進協議会の下に複数の単位自治会が位置する形をとっている<sup>4)</sup>。周南市に合併後は旧徳山市以外の31地域にコミュニティ推進協議会を新たに設置し、自治会を中心とする地域住民組織と連携する地縁型市民活動を全市域に拡大している。

促進指針に基づき、施策としての市民活動支援は地域住民活動（地縁型市民活動）と自発的市民活動（テーマ型市民活動）の両面における支援施策として行われている。

主に、テーマ型市民活動の支援拠点となっているのが周南市市民活動支援センターである。2001年に旧徳山市市民活動支援センターとしてスタートして以降、センターは市民活動の交流拠点や情報交換・活動場所として支援の窓口となっている。市民活動団体のデータベース化や相談事業、研修や講座を通して人材育成事業に取り組むとともに、公設公営の支援センターとして行政とテーマ型市民活動とのパイプ役という役割も持っているといえよう。

一方、地縁型市民活動とテーマ型市民活動をつなぐ支援主体として、公益財団法人「周南市ふるさと振興財団」が挙げられる。振興財団は、1992年に旧徳山市の資金拠出によって設立された（財）徳山市ふるさと振興財団が基となっており、1994年までに基本財産3億円とその運用益を財源として、コミュニティ活動支援や地域住民活動支援を行っている。既述の各地区コミュニティ推進協議会に支援金を補助する他、合併後の周南市誕生以降は「しゅうなん元気事業補助金制度」としてテーマ型市民活動支援も行っている。財団による支援施策の中核は、地域社会の活性化・ふるさとづくりのための取り組みへの支援であり、それとの連続性の上にテーマ型市民活動の支援がある。つまり、周南市のような地方都市では、地域社会の維持や活性化に連なる地域住民組織のテコ入れが主となる形で市民活動の促進や公私の協働が考察されており、それとテーマ型市民活動との連携を図ろうとしているとみることができよう。市民活動に当初から地域住民活動が含まれた形で、市民活動支援施策が体系化されているのである。

このように、地縁型市民活動とテーマ型市民活動の一体的な支援や公設公営の市民活動支援センターによる支援施策のあり方が、調査結果にみるように周南市の市民活動団体のローカル志向や行政との交流志向・結び付きの強さと無関係ではないだろう。

#### 4-2 横浜市における市民活動支援の枠組み

では、都市部における市民活動支援施策の方向性はいかなるものか、横浜市を例にとりあげよう。

横浜市では1999年に出された「市民活動との協働に関する基本方針」（横浜コード）が現在まで市民活動を規定する中心的な枠組みである。横浜コードでは、市民活動を「市民が自主的に行い参加が開かれている」「営利を目的としない」「幅広く多くの人々が幸せに生きていくために必要な」活動と定義し、コードを定める目的は、「市民活動と行政が協働して公共的課題の解決にあたるため、協働関係を築く上での基本的な事項を定める」こととなっている。さらに、市民活動と行政が協働するにあたって、

双方が尊重すべき原則が①対等②自主性尊重③自立化④相互理解⑤目的共有⑥公開という6つである。すなわち、横浜市の場合、市民活動と行政はそれぞれが独立した存在として自立した関係であることを前提に、公益的な活動を協働するものであり、協働できる市民団体を支援するという政策の方向性が早い段階で明文化されていたといえよう<sup>5)</sup>。

2000年に施行された「横浜市市民活動推進条例」には、協働できる市民活動支援のための横浜市市民活動推進基金（よこはま夢ファンド）を設置することが盛り込まれた。この基金は市民や市内企業による寄付金を主な財源として市民活動を支援・育成するためのものである。2014年3月末現在で、寄付金合計がおよそ1億4千万円、そのうちこれまでにおよそ1億円が助成金事業の他、NPO団体のための人材バンク事業・研修講座事業に活用されている。助成金を受けるには、横浜市所在で市内を中心に活動するNPO団体で活動実績が1年以上であることに加え、事業費のうちNPOとしての事業が50%以上であることなどの条件をすべて満たし、基金に登録された団体であることが必要であり、登録のためのハードルはかなり高い<sup>6)</sup>。協働しうる自立性の高い市民活動団体に、より積極的に財政的な支援を行って育成を図ろうとするものとして基金の性格をとらえることができる。基金の設立と同じ時期に、横浜市市民活動支援センターが公設民営で立ち上がり、指定管理者制度の採用により、民間組織での管理運営が行われている。

一方、基金の活動が軌道に乗ることに伴い、市民活動推進条例は2012年に「横浜市市民協働条例」に全部改正された。同時に、「市民」の規定に「地方自治法に基づく地縁による団体及びこれらに類するもの」が加わり、新たに地域住民組織が市民活動団体として位置づけられた。背景には、前年の2011年に「地域の絆をはぐくみ、地域で支え合う社会の構築を促進する条例」が施行されたことが大きいと思われる。この条例において、地域活動は「主として市内の一定の地域を基礎として当該地域の市民が主体的に行う自治会町内会活動、社会福祉活動、青少年健全育成活動、防災・防犯活動その他の良好な地域社会の維持及び形成に資する活動」とされ、従来からの地縁的住民活動の促進とその支援が条例化されたものといえよう。

以上のように、市民活動と行政との協働を前提に、市民活動支援を進めてきた横浜市の場合、当初はいわゆるテーマ型市民活動の自立度を高める支援策が中心であった。市民活動を自主・自立といった理念に即した「市民」による活動と規定し、その意味での市民活動の促進や推進の議論を経て、近年は地縁型市民活動も組み込む形での支援に転換が図られているとみることができよう。

このような施策転換の背景として、2004年から継続して進められている横浜市での

地域福祉計画の取り組みとの関連があると思われる。地域福祉計画づくりは2000年の社会福祉法の改正によって策定が各自治体の義務とされたものであるが、横浜市では市域の各区、さらには分割された地区別の地域福祉計画づくりを進める中で、住民のワークショップやアンケート調査など策定過程での積極的な住民参加が取り込まれている。ちなみに、政令指定都市の中で地区別の計画まで策定しているのは横浜市だけである。ノーマライゼーションの理念のもとで地域住民組織やボランティア・当事者団体や行政・専門組織などがどのように協力し、地域の「福祉力」を高めるか、地域福祉計画づくりという具体的な実践を通して地縁型市民活動の役割や位置づけが重視されたといえる<sup>7)</sup>。さらには、阪神・淡路大震災や東日本大震災における各地の経験から、町内会・自治会といった地縁的組織をいざという際の地域サポート資源として活用することが大きな根拠を得たことも施策転換に影響を及ぼしていると思われる。

#### 4-3 地域性と市民活動支援施策の方向性

横浜市の市民活動支援施策は、先の横浜コードを含め、全国的にも先進事例とされる。自治体としての人口規模・経済規模ともに日本でも有数の大都市であり、市民活動の数も多い。人的資源・経済的資源の豊富さが、活発な市民活動の基盤となっていることは事実であるが、横浜市における市民活動団体の特徴はどのようなものだろうか。

少しデータが古いですが、ここでは2004年に行われた市民活動団体実態調査から周南市との比較をふまえて一端を紹介したい<sup>8)</sup>。

まず、団体の経済的基盤についてみよう。年間予算規模では、10万円未満21.5%、10～50万円未満18.8%、50～100万円未満9.8%で、100万円未満が全体の約50%を占める。一方で年間600万円以上が全体の約20%、2000万円以上だけでも10%を占めている。また、年間収入のうち、最多となっているものについては、会費収入が40%強、事業収入・行政の事業委託収入が20%強、行政補助金や民間助成金が20%弱であった。収支状況について、全体の30%は黒字と答えている。周南市と比較すると、経済規模での二極化と自前収入の割合が相対的に高いことに横浜市の特徴がみられる。

次に、活動における問題と行政との関わりについてみよう。活動における問題は人的課題（人材確保など）が30%、次いで活動資金の課題が20%強となっており、経済的課題と人材難の2つが問題となっている点は周南市と同様である。一方で、これらの課題解決について「行政に期待」が24%なのに対し、「自前で解決」が69%と高い。また、行政との関わりについては資金補助が20%強、情報提供や場所提供による関わり



りが合わせて40%、全体の30%は行政と「関わりなし」と答えている。行政による支援について経済的援助を求めるのは全体の20%程度で、むしろ行政支援は「必要最小限にすべき」と「団体の自主性を重んじる支援」への支持が合わせて50%強みられた。行政との関わりや行政支援への期待という点では周南市と対照的で、自立志向の強さが際立っている。

先にみたような市民活動支援施策の下で、予算規模の大きな事業型NPOや民間の中間支援組織も台頭しているのが横浜市の実情であり、調査結果にある経済規模の二極化もふまえると、市民活動の階層化が進んでいるともいえよう。さらに、市民活動団体自体の経済的自立志向の強さや、行政に対しては経済的支援も含めて団体の自主性を重んじる支援への期待が高いことなどから、「行政にはお金は出しても口や手は出さないでほしい」というのが横浜市の市民活動団体の特徴であろう。それに対して小規模ながら身近な地域社会での活動を持続するために、行政ともできるだけ協力して活動したい、行政にはそのための支援を期待するのが周南市の市民活動団体であり「行政にはお金の面も含めて一緒に活動したい」とする志向が調査から読み取れるのである。

市民活動において、組織としての自立化を重視する立場からは、周南市の市民活動団体の志向性を行政依存とみる向きもあるだろう。近年の「新しい公共」施策に対しても行政による市民活動の下請け化とする批判もある。つまり、市民活動が自立的な存在であるためには、あくまでも行政とは距離を置くべきであるとする論調も市民活動の議論には根強くあることも事実である。しかし、横浜市の例からは、市民活動の自立化を促すことが活動団体の規模の二極化・階層化につながる可能性も示唆される。また、当初はテーマ型市民活動団体の自立度を高める支援策が中心であった横浜市においても地縁的市民活動を組み込む形で市民活動支援のローカル化へ転換が図られている現状を鑑みると、地縁型・テーマ型の市民活動同士の連携はもちろん、まちづくりにおける行政と市民活動の協力関係のありかたは重要性を増しているといえる。すなわち、行政と市民活動（あるいは市民）が二項対立の図式の中で互いの自立性のみを主張するような枠組みからは脱却することが必要ではないだろうか<sup>9)</sup>。

地方行財政の厳しい状況や人口縮小社会化の進展をふまえると、限られた資源の中でまちづくりの「公共性」に関わる選択や優先順位を決めていかなければならないことは、地方都市も大都市も同様である。その際、市民の幅広い参加による市民活動も大事な資源であることは確かである。地方都市と大都市とでは市民活動の量に格差も存在するが、重要な点は、市民活動のありかたそのものに地域の歴史的背景をふまえた市民参加＝自治の形が反映されているのではないか、ということである。ここでの



「自治」とは行政に対抗する独立した自治だけを指すのではなく、行政への協力や参加を含む形態もありうる。したがって、市民活動支援施策はこの自治のありようを継承し、発展させるための制度的枠組みとしてローカルに機能すべきものであり、地域性をふまえた市民参加の仕組みづくりを促す制度としての役割が期待される。

## 5. まとめ

NPOや市民活動をめぐる議論は、これまで理想的な「市民」による活動を前提に、「新しい公共」の担い手となるべく経済的自立性や事業型NPOをめざそうという論調が根強いことはすでに指摘したとおりである。ただし、NPO等が環境保護や福祉・まちづくりなどの具体的な実践の場で、これまで政府や行政ではなしえなかった創造的な活動を通して生活の質を高める施策への転換に貢献する側面ももっていることは事実であり、そういった先駆的な役割や位置づけを否定するものではない。活動そのものの維持や発展のためには、さまざまな意味での自立性も重要であることはもっともである。

しかし、地方都市の典型として周南市の調査から、かならずしも行政と距離を置く事業型の市民活動のみが市民活動の普遍的な評価軸となるとはいえないのではないだろうか。「行政」対「市民活動」という図式を超えて、限られた資源をどのように活用して、まちづくりへの現実的な対応としての「協働」の取り組みがありうるのか、より実証的な研究が求められている<sup>10)</sup>。

### 【注】

<sup>1)</sup> コミュニティ政策をめぐる参加の文脈の変遷について詳細は〔速水、2014〕を参照していただきたい。

<sup>2)</sup> 市民活動支援センターは、多くの場合、活動に関わる機器や活動場所の提供・活動に資する情報提供などを行う施設として機能しているケースが多い。運営形態も公設公営や公設民営・民設民営などさまざまである。

<sup>3)</sup> 合併に伴い、2003年より周南市市民活動支援センター、2009年に周南市市民活動促進指針へ変更された。

<sup>4)</sup> 1982年に各地区コミュニティ推進協議会の上部組織として徳山市コミュニティ推進連絡協議会が結成されている。

<sup>5)</sup> 2000年代後半から、このような協働によるまちづくりへの取り組みが全国的な広がりをみせている。例えば、山口県内においては山口市が2009年に「山口市協働のまち

づくり条例」が施行され、同年の「山口市協働推進プラン」でも協働のまちづくりを担う行政・市民活動団体・地域コミュニティ・企業という各主体の役割が明記されている。協働の原則として横浜コードとほぼ同じ項目が同プランに挙がっている。

6) 2014年8月現在で165団体が登録されている。

7) 名和田是彦によれば、横浜市地域福祉計画への熱心な取り組みの背景に横浜市の都市形成のありかたが関連するとされる。高度経済成長期に爆発的に膨張した横浜市において身近な生活基盤の整備が遅れてきたという歴史が、地域福祉計画づくりが生活エリアを施策単位とすることにより「遅れてきたコミュニティ施策」として熱心に取り組まれている根拠となっていると述べている [名和田、2009: 25]。

8) ここで紹介する横浜市市民活動団体実態調査は、2004年に横浜市市民協働推進事業本部（当時）が実施したもので、市民活動支援センターに登録された市民活動団体1333のうち、郵送法によって489団体（回答率36.7%）から回答を得た。（株）地域環境計画が集計を行い、筆者は地域環境計画の客員研究員として報告書を作成した。

9) 玉野和志は、コミュニティ施策批判の議論の整理をふまえて「政府ないし行政と市民の自発的な生活領域が単純に二分されていて、この両者のかかわりが支配ないし統治あるいは意思疎通というきわめて単純なかたちでしか描かれない」として疑問を呈している [玉野、2014: 63]。

10) 本稿での「協働」は、あくまでもほぼ字面通りに「協力した連携のあり方」として使用している。一方、注5で示したように「協働」は近年のまちづくりにおける1つのキーワードとなっており、その定義や理念をめぐって多様な議論が巻き起こる「協働」ブームともいえる状況がある。（「協働」に関わる議論を整理したものとして [牛山、2007] などがある。）「協働」論をふまえつつ、より重要となるのは「協働」のありかたが具体的な課題を通して現実的にどのように取り組まれているかであり、そのような視点から市民活動の調査研究を継続していきたい。

## 【引用・参考文献】

早瀬昇・水谷綾・永井美佳・岡村こず恵他編著(2011)『テキスト市民活動論—ボランティア・NPOの実践から学ぶ』大阪ボランティア協会

速水聖子 (2014)「コミュニティの制度化をめぐる課題と展望—『参加』概念と担い手の複数性の視点から—」『文学会志』第64号: 27-44

名和田是彦編 (2009)『コミュニティの自治—自治体内分権と協働の国際比較—』日本評論社

玉野和志 (1998)「コミュニティ行政と住民自治」『都市問題』第89巻第6号: 41-52

玉野和志（2014）「コミュニティ政策の批判にどう応えるか—討議的民主主義の視点から—」『コミュニティ政策』12：58-75

牛山久仁彦（2007）「住民と行政の『協働』を考える—『協働』をめぐる議論の整理と今後の課題—」『季刊行政管理研究』No.119：15-22

山口大学人文学部社会学コース（2014）『周南市の市民活動団体の組織と活動に関する調査—2013年度社会学調査実習報告書—』

横浜市市民協働推進事業本部（2007）『市民活動団体実態調査報告書』

山口市協働のまちづくり条例

[http://www.city.yamaguchi.lg.jp/cms-sypher/open\\_imgs/service/0000003216.pdf](http://www.city.yamaguchi.lg.jp/cms-sypher/open_imgs/service/0000003216.pdf)

山口市協働推進プラン

[http://www.city.yamaguchi.lg.jp/cms-sypher/open\\_imgs/service/0000003501.pdf](http://www.city.yamaguchi.lg.jp/cms-sypher/open_imgs/service/0000003501.pdf)

横浜市市民活動推進基金（よこはま夢ファンド）

<http://www.city.yokohama.lg.jp/shimin/tishin/shiminkatsudou/fund/>

市民活動との協働に関する基本方針（横浜コード）

横浜市市民協働条例

地域の絆をはぐくみ、地域で支え合う社会の構築を促進する条例

<http://www.city.yokohama.lg.jp/shimin/shikatsu/jourei/>