

## § 2 . 市民活動を取り巻く現状

### 1 . 市民活動団体の現状

#### ( 1 ) 活動の状況

ミッション・目的を持って、活動しようと立ち上げられた市民活動団体の活動は様々な分野にわたっている。滋賀県のNPO法人認証件数は427団体(平成21年2月28日現在)であり、任意団体も含めると1,767団体(平成20年10月内閣府調査)となっている。

市民活動団体が社会に登場して以来、滋賀県においても様々な活動が報告されている。地域で介護を行う団体でありながら、地域社会にとけ込み、地域に密着した活動を行う団体や、防犯活動に取り組みながら地域活性化に寄与する団体、福祉的な活動で収益を上げながら、雇用も産み出している団体、地域に根付いて、地域の団体をまとめる中心的な役割を果たしながら、地域を活性化する活動を行う団体、野外保育を実践する団体、地域の自然環境保全に関する活動を実施する団体等がある。

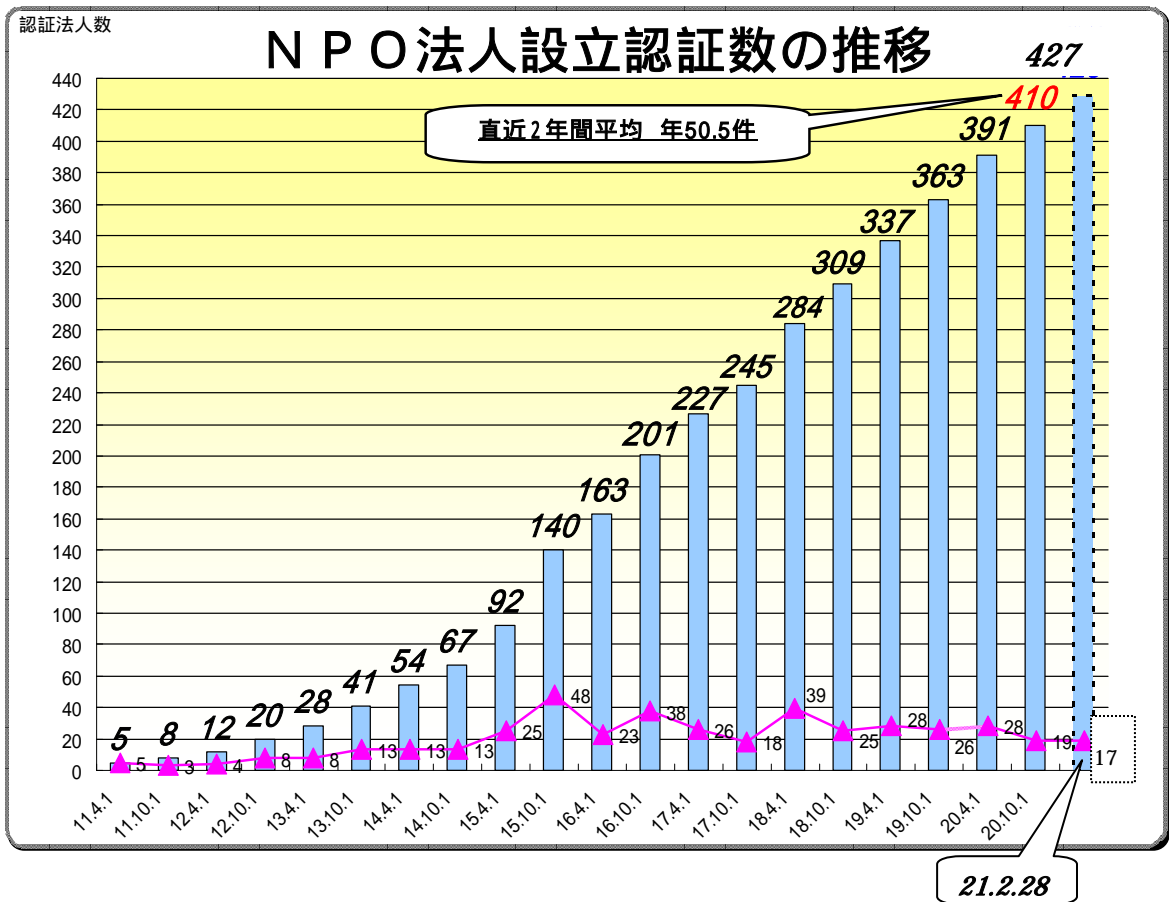
市民活動団体は様々な分野で活動しているが、本県でのNPO法人に限って言えば、「保健、医療又は福祉の増進を図る活動」「まちづくりの推進を図る活動」「子どもの健全育成を図る活動」に取り組むNPO法人が多いことが特徴となっている。

県内特定非営利活動法人の状況

平成21年2月28日現在

法人の活動分野	法人数	%	(具体的な事業例)
保健、医療又は福祉の増進を図る活動	288	12.0%	高齢者デイサービス、障害者共同作業所の運営
社会教育の推進を図る活動	226	9.4%	生涯学習指導者の派遣、公民館の指定管理者
まちづくりの推進を図る活動	268	11.2%	地域活動の活性化、伝統的建築物の保存再生
学術、文化、芸術又はスポーツの振興を図る活動	183	7.6%	市民ミュージカル開催、子どもサッカー教室運営
環境の保全を図る活動	189	7.9%	里山の維持・利活用、環境体験プログラム実施
災害救援活動	56	2.3%	地域防災安全マップ作り、水害記録の展示
地域安全活動	87	3.6%	夜回り防犯活動、犯罪被害者の相談
人権の擁護又は平和の推進を図る活動	133	5.5%	障害者の人権相談、教育集会所の指定管理者
国際協力の活動	110	4.6%	外国人の生活相談、パキスタンでの植樹活動
男女共同参画社会の形成の促進を図る活動	74	3.1%	女性向け法律相談、男性向け料理教室開催
子どもの健全育成を図る活動	246	10.2%	絵本の読み聞かせ会開催、チャイルドラインの運営
情報化社会の発展を図る活動	51	2.1%	高齢者パソコン指導、高校生向けネット安全情報提供
科学技術の振興を図る活動	26	1.1%	健康食品の検証、医療機器の開発
経済活動の活性化を図る活動	91	3.8%	企業OBの経営助言、地元産の朝市開催
職業能力の開発又は雇用機会の拡充を支援する活動	104	4.3%	若者の就業相談、ホームレスへの情報提供
消費者の保護を図る活動	32	1.3%	消費相談、住まいに関する相談
連絡、助言又は援助の活動	239	9.9%	NPOに関する情報発信、運営講座の開催
計	2403	100%	

一つの法人が行う特定非営利活動の分野数	法人	%
1	31	7.3%
2	50	11.7%
3	59	13.8%
4	52	12.2%
5	47	11.0%
6	51	11.9%
7	41	9.6%
8	19	4.4%
9	24	5.6%
10	11	2.6%
11	5	1.2%
12	18	4.2%
13	2	0.5%
14	1	0.2%
15	1	0.2%
16	0	0.0%
17	15	3.5%
計	427	100%



## (2) 活動の種類

平成 19 年 2 月に本県が実施した NPO 法人アンケート調査において「NPO の運営上の課題」「NPO に関する行政施策」等について尋ねているが、主な結果は以下のとおりである。

### NPO の運営上の課題について

1. 活動資金が不足している	70.9%
2. 人材が不足している	58.1%
3. 情報を発信する力が足りない	29.1%

### NPO に関する行政施策について

1. 活動資金の助成	65.3%
2. 協働して実施する事業の促進	29.0%
3. NPO 法人の担い手となる人材の育成	27.4%
4. 活動場所の助成	27.4%

平成 19 年におけるこうした状況を過去の調査と比較してみると、平成 7 年に実施した「県民活動とその活性化に関するアンケート調査」、平成 8 年の「県民活動調査」において、市民活動団体が抱えている課題として多かったものは、会員の減少、リーダー的な人材の不足、資金の不足、活動のマンネリ化といった「人材」・「資金」・「組織運営」に関するものであった。こうした課題への対応として、平成 9 年 4 月に淡海ネットワークセンター(1)が設立され、平成 10 年に「おうみ未来塾」による人材育成事業が始まり、平成 14 年からは「おうみ NPO 活動基金」による資金助成が実施されてきた。しかしながら、依然として「NPO の運営上の課題」としては活動資金不足があり、「NPO に関する行政施策」についても活動資金の助成、担い手の人材育成が上位である。課題に対応した施策として組織運営基盤強化の支援がなされてきた中で、組織運営基盤を確立した市民活動団体もあるが、市民活動を支えるためには、こうした施策は今後においても重要であり、層の厚い多角的な支援が求められてくる。

一方で、「助成金は要らない、もらわないという強い気持ちがないと NPO として独り立ちできない。自分で何とかやってきて、その上で、独り立ちして初めて行政と協働しようという気持ちになってきた。」という市民活動団体からの意見があったように、助成金に頼るとどこかで資金不足に陥り活動が切れてしまう可能性が高くなる。市民活動団体がミッション・目的を達成するためには、その活動の継続のための資金獲得が必要不可欠である。資金獲得のための手法は多様であるが、まず第一には市民活動団体にとって自由度の高い基幹収入である会費および寄付金の確保が重要である。会費や寄附金を増やすためには、市民活動団体の活動内容を広く発信し、活動への共感者を増やす必要があるが、こうした取り組みを進めるための資金確保として、自主事業の展開や行政、民間からの助成金の確保もあり、こうした資金の活用により、市民活動団体への理解や新たな担い手の確保が図られることになる。しかしながら、こうした資金は安定的に確保することが難しい状況に

ある。このうち助成金については、社会経済情勢に左右されることが多く、また、一回あるいは数年しか対象とされないことが多い。また、自主事業についても、社会的な仕組みができていない介護保険等の事業以外では安定的な収入の確保は難しい状況にある。

このことは、滋賀県知事認証のNPO法人の平成 19 年度事業報告書等のデータを集計すると、福祉分野の事業を行うNPO法人の年間平均収入は 24,911 千円であるのに対し、福祉分野以外の事業を行うNPO法人の年間平均収入は 5,707 千円であることからもうかがえるところである。

また、NPO法人アンケートの中には、「専門的なことを聞きたいがどこに聞いたらいいのかわからない」という意見もあった。反対に、市民活動団体側のニーズの把握が困難で、専門的なことに対応したくとも、対応できないという市民活動支援センターの悩みもあるようだ。

### 【 1 淡海ネットワークセンターについて】

淡海ネットワークセンターが設立された背景には、ボランティア・市民活動の広がりや、滋賀県の施策として取り組まれてきた「新しい淡海文化の創造」がある。「新しい淡海文化の創造」で提唱された、自然と共生し、伝統的な生活文化に学び、新しい知恵や努力を加えながら取り組む未来に価値ある地域づくりを進めるために、淡海ネットワークセンターは、設立以来、県民の主体的で自由な意思による市民活動を支援してきた。

情報の提供、交流の促進、組織運営の強化、人材の育成を支援の柱とし、平成 14 年度からは「おうみNPO活動基金」による経営基盤強化のための資金助成も開始して、市民活動に関わる総合的な支援を行ってきている。

この 10 年余りの活動で、情報交流紙『おうみネット』は 67 号を数え、編集ボランティア等市民参加のもとで編集作業を行い、滋賀県内における情報交流の中心的なメディアとなっている。また、市民活動の交流を目的とした「市民活動屋台村」は、県内各地で持ち回り開催する方向で発展し、さらに、それぞれの地域での独自の活動に発展している。各種の講座やフォーラムは、タイムリーな情報を提供することに役立ってきた。

特に、「おうみ未来塾」と「おうみNPO活動基金」は、市民活動支援センターとしての機能を十分に発揮してきたと言える。人材育成事業の「おうみ未来塾」は、地域プロデューサーの養成という理念を明確に掲げて独自の学習教育システムを開発し、200 人を超える優れた人材を市民活動の場に送り出しているという点で、全国的にも高く評価されている。滋賀県からの助成を基礎に平成 14 年に発足した「おうみNPO活動基金」による資金助成は、企業や市民からの協力を得つつ、助成額は平成 20 年末で 1 億円を超えた。この助成制度は、市民活動団体の経営基盤強化をめざし、資金助成と合わせて運営に対するサポートも行うという点で注目されている。今まで多くの団体の基盤強化に活用されており、滋賀県の市民活動を発展させ、優れた実践を地域に定着させることに貢献してきた。

また、淡海ネットワークセンターでは、平成 19 年度から「おうみ市民事業創出プロジェクト」に取り組んでおり、市民活動団体が自立していく一つのモデルとして、市民活動から市民事業へと発展できる事業の展開も図っている。

## 2. 行政による支援

滋賀県では、平成 11 年 7 月に策定した「県民の社会貢献活動促進のための基本的な考え方」の中で、こうした活動（社会貢献活動）が社会の利益につながる公共的な活動であるとの認識から、活動の自主性を尊重したうえで県として支援することとし、県民の社会貢献活動を促進するための県の基本的な考え方や施策の方向を示している。その中で、社会貢献活動促進のための支援のあり方について、県は「直接的な支援にウェートを置くのではなく、支援機関の充実など環境整備につながる間接的な取り組みを進めていくこととします。」とし、県は環境整備、仕組み作りに携わり、淡海ネットワークセンターに情報提供や人材育成、資金助成、交流機会の提供等の県民や市民活動団体に対する直接支援を委ねてきたところである。

一方、市町村は市民活動にとって身近な存在としての役割が期待されてきたが、NPO 法人の数の少ない市町では自治会等の地縁型住民組織が大きな役割を担っているようである。

平成 21 年 2 月 28 日現在

市町別法人数	法人	%
大津市	124	29.0%
彦根市	35	8.2%
長浜市	25	5.9%
近江八幡市	27	6.3%
草津市	32	7.5%
守山市	20	4.7%
栗東市	13	3.0%
甲賀市	21	4.9%
野洲市	21	4.9%
湖南市	12	2.8%
高島市	22	5.2%
東近江市	36	8.4%
米原市	13	3.0%
安土町	4	0.9%
日野町	2	0.5%
竜王町	4	0.9%
愛荘町	4	0.9%
豊郷町	3	0.7%
甲良町	0	0.0%
多賀町	2	0.5%
虎姫町	2	0.5%
湖北町	2	0.5%
高月町	2	0.5%
木之本町	0	0.0%
余呉町	1	0.2%
西浅井町	0	0.0%
計	427	100%

合併を経験した市町において市民活動担当課が多く見られ、また「協働」を掲げる市町が多くなっている。平成 20 年 4 月時点で、「市民活動」「協働」「まちづくり」といった名称の所属・担当グループを持つ市町は 26 市町のうち 15 市町である。市民活動支援のための補助金を整備する市町も増えてきており、また市町が市民活動支援センターを整備する動きも見られる。

市町によっては、地域課題解決のために自治会等の地縁型住民組織（ 2 ）に対して支援しているところもあれば、地域内で組織された目的型住民組織に対して、何らかの支援を行うところもある。そういう意味で、市町によって、市民活動の支援に対する施策には大きな差がある。

#### 【 2 自治会等の地縁型住民組織について】

一定の地域区画の全世帯を原則として組織し、地域住民の合意形成を図るための唯一の合議組織として地域代表制を持ち、地域問題を包括的に扱っている組織。（平成 20 年度 コミュニティ活動支援機能整備検討調査報告書より抜粋。）

### 3. 市民活動支援センターによる支援

昭和 50 年代から地縁型住民組織への支援が行われてきたものの、行政による市民活動支援が本格化するのには N P O 法施行前後であり、その頃からおよそ 10 年が経過した。滋賀県は、市町村の出捐も受け、平成 9 年 4 月に淡海ネットワークセンターを設置し、市民活動支援を行ってきている。その後、県内市町にいくつかの市民活動支援センターが設立されてきた。これらの支援センターには、民間で設立されたもの、行政が設立し、財団法人が運営するもの、行政が直接行うもの、行政が市民活動団体にその運営を委託しているもの等、設立経過や運営主体はそれぞれ異なるが、まだまだ十分な機能を備えていないところもあり、市民活動のニーズに必ずしも対応しきれていない状況がある。淡海ネットワークセンターによる県内市民活動支援センターの状況調査によれば、市町域の市民活動支援センターの相談件数も決して多いとは言えないが、内容としては、N P O 法関係（N P O 法人設立）、団体や人に関する紹介、会計・税務・労務に関する相談が多く、市民活動団体が市民活動支援センターに対して期待するところとその辺りにもあることが伺える。ただ、こういった相談は比較的基礎的な内容であり、市民活動団体にとってより身近な市町域で対応できることが望ましい。現在、県内の市民活動支援センターは定期的に会合を開き、特定のテーマについて意見交換を行ったり、N P O に関する議題について勉強会を開催して、互いのノウハウの交換、情報交換のネットワーク作りに努めている。

県域では、男女共同参画センター、環境学習支援センター、淡海環境保全財団、国際協会、社会福祉協議会ボランティアセンター等の市民活動支援のための活動を行ってきた組織があり、それぞれの団体も分野別に支援を行ってきている。これらの組織で連絡会議を持って情報交換を行い、広く市民活動を支援する目的で連携を図っている。

#### 4. 協働による地域運営

行政は、これまで公平・公正な公共サービスを幅広く提供してきたが、社会経済情勢が大きく変化し、公共サービスに対するニーズが多様化・高度化してきた中で、多様化・高度化するニーズに的確に対応するためには、実際にサービスを受ける県民や市民活動団体等の声に耳を傾けなければならない。地域の様々な課題を解決する施策の実施や市民ニーズへの対応には、行政だけではなく様々な主体との協働（ 3 ）の視点で事業を実施することが不可欠である。

市民活動団体は公共的な活動を主体的に行い、社会を支えていく強い気持ちを持ち、公共的な領域を担う存在として存在価値を高めている。企業は、営利追求だけではなく、自らも地域社会の一員としての社会的な責任を果たすためCSRの一環として社会貢献活動への積極参加を始めている。また、地域自治会においては、これまでの自治会活動に加え、地域課題に自主的・自発的に取り組むところも出てきており、さらに市民活動団体と市民活動団体、市民活動団体と自治会等の地縁型住民組織・企業等との協働も生まれつつある。

行政は、社会経済情勢の変化から、「ないものねだり」から「あるものさがし」へと視点をシフトし、より効率的な行財政運営を進め、多様化・高度化する課題の解決にむけて、多様な主体との協働によって、より良いサービスの提供に努める必要がある。

#### 【 3 協働について】

滋賀県では「滋賀県基本構想 - 未来を拓く共生社会へ - 」において「協働」を「NPO・企業・行政など立場の異なる組織や人同士が、対等な関係のもと、同じ目的・目標のために連携・協力して働き、相乗効果を上げようとする取組のこと。」と定義付けている。

「協働」という言葉は元々、英語の“co-production”を和訳したもので、「共に創り出す」という意味の言葉である。複数の者が、対等の立場で、それぞれ持てる力を出し合い、協力して、何かを創るためのツールが「協働」のイメージである。

「協働」が注目されている理由としては

公共サービスに対する社会的ニーズの多様化

行財政が大きな変換点にさしかかっている

公共的な課題に自主的に参加する市民の増加

行政だけ、NPOだけでは解決できない社会的課題がある

といったことが挙げられる。（滋賀県「協働ガイドブック」から。）行政内部では、特に上記との観点から協働が語られることが多い。さらに行政サービスと県民意識の乖離、感覚のずれがあり、協働という双方向の仕組みが行政にとっては必要になるという実情もある。

#### 5. 新たな動き

##### （ 1 ）狭域の自治組織の動き

平成 11 年に地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律により、市町村の合併の特例に関する法律が改正されると、県内各地において合併に向けた取組が進め

られ、平成 11 年当時 50 市町村であったが、平成 18 年 3 月末時点で 26 市町となって、現在に至っている。地域に目を向けると、過疎高齢化によって自分たちの地域を維持できないような状況も生まれてきている。しかし、一方では「まちづくり」や「防災」といった観点から、はっきりした目的意識が出始めているところもある。こうした中、いくつかの地域で生まれているのが「まちづくり協議会」「まちづくり委員会」「地域協議会」といった小学校区や中学校区等の地域内で狭域の自治を創り出そうとする組織である。県内では東近江市の「まちづくり協議会」、高島市の「まちづくり委員会」等で表現や機能面は様々だが、地域の取り組みの潮流として、このような動きがでてきている。

## (2) 市民事業化の動き

市民活動団体が自立的な活動を継続して行うためには、安定的な財源の確保は欠かすことができない。財源を安定的に確保する一つ的手段として、市民事業化の動きがある。NPO 法人として介護事業を行い、併せて地域活動を実践する団体もあるが、地域課題の解決を事業化そのものにより対応しようとする団体もある。淡海ネットワークセンターでは、平成 19 年度から「おうみ市民事業創出支援事業」に取り組み、市民活動団体が市民事業化を目指し、市民活動団体の持つ資源を活用して行う事業に応じて重点的に支援を行うことにより、本来事業の自立化、継続化の支援を行っている。

ただ、市民活動団体の事業は、民間資本が投入されず、収益性が乏しいからこそ市民活動団体が活動対象としている部分が少なからずある。このための財源の多様化を図る必要がある。

## (3) 新公益法人制度

平成 20 年 12 月、新公益法人制度は、民間非営利部門の活動の健全な発展を促し民による公益の増進に寄与するとともに、主務官庁の裁量権に基づく許可の不明瞭性等従来の公益法人制度の問題点を解決するため、開始された。「民間非営利部門の活動の健全な発展」に係る制度改革であり、市民活動団体との関わりが深い話である。

これまで、社会貢献活動を実施するに当たって、法人格を得ようとする、それに対応する法人はNPO法人であった。NPO法人格を取得するためには、法律に基づく縦覧期間がある等の制約があり、法人格の認証に少なからず時間を要するが、NPO法人は、縦覧期間を経て行政による認証を受けるものであり、毎年事業報告等を公開する義務があること等から、一定の公益性が担保されると言われている。

一方、一般社団法人・一般財団法人の法人格を得るためには登記が完了すればよく、必要書類が揃っていれば、法人格を得ることができる。一般社団法人・一般財団法人が公益性の認定を受けて、公益社団法人・公益財団法人になると、税制上の優遇措置を今まで以上に受けることが可能になる。ただ、公益社団法人・公益財団法人になるためには、第三者委員会である公益認定等委員会の認定を受けて、いくつかの基準をクリアしなければならない。さらに認定を得た後も、毎年、一定の要件を満たし続けなければならないという



条件が課されている。

現時点では、NPO法人を一般社団法人に再編するには、単純に移行することはできず、いくつかの手続きが必要になる。制度上、NPO法人制度と一般社団法人・一般財団法人制度が並存している格好だが、これらの扱いについては今後の議論が待たれるところである。

NPO法人制度では、NPO法人への寄附を促すことにより、NPO法人の活動支援を目的とする認定NPO制度があり、NPO法人が認定を受けると、一定の税制上の優遇措置を受けることができる。ただ、認定NPO法人は、公益社団法人・公益財団法人とは異なり、パブリック・サポート・テストが一定の基準以上であること（経常収入金額に占める寄附金等収入金額の割合が一定の基準以上であること）等の要件を満たさなければならず、さらに認定NPO法人の認定を継続するためには、認定期間が終了する前に次回の認定を受けなければならない。

市民活動に関する法人格取得の多元化、税の優遇拡大が進めば、公共サービスの担い手の形態がさらに多様になっていくことが予想される。

#### 【NPO法人と一般社団法人・一般財団法人の相違点】

	NPO法人	一般社団法人・一般財団法人
設立の手間	所轄庁審査約4ヶ月	登記手続き約1週間
活動内容	公益の増進に寄与する活動に限定	特に制限なし
行政の関与	あり	なし
法人税の減免等	あり	非営利型法人：あり 非営利型法人以外の法人：なし
公益性	認証による担保	担保なし
設立に係る経費	0円	定款認証手数料、登録免許税等が必要

#### 【認定NPO法人と公益社団法人・公益財団法人の相違点】

	認定NPO法人	公益社団法人・公益財団法人
制度設立時期	平成13年	平成20年
設立経由	NPO法人から認定NPO法人へ	一般社団法人・一般財団法人から 公益社団法人・公益財団法人へ
認定	国税庁の認定	公益性認定等委員会の認定
寄附金の優遇措置	あり	あり
公益性	高い	高い
行政の関与	あり	あり
審査基準の違い	過去の実績に基づく審査。「収入に占める寄附割合」を見る。(パブリック・サポート・テスト等)	将来の計画に基づく審査。「資金支出の用途」を見る。(公益事業比率50%ルール等)

#### (4) 大学の市民活動への参加

県内の大学には、大学生が地域活動に積極的に参加し、大学と地域がつながることによって、地域の活性化に貢献している事例がある。

龍谷大学（大津市瀬田大江町）には「大津エンパワねっと」というプログラムがある。「学生の伸びようとする力」と「地域社会の自ら活性化しようとする力」を融合することで、相互に高めあうことを意図した教育プログラムである。学生は地域との接点を深めることで、より実践的な学びの場を得ることができる一方、地域の方々は学生に地域社会のさまざまな課題に前向きに取り組んでもらうことを狙っている。

滋賀県立大学（彦根市八坂町）には「スチューデントファーム近江楽座」というプログラムがあり、地域活性化への貢献をとおして、地域社会へ根付いていくプロジェクトを募集し、所定の審査を経て採択されたプロジェクトに対して、調査、研究、活動等経費を助成している。

立命館大学にはボランティアコーディネーター養成講座があり、滋賀大学には大学が持つ“知”を活用した地域貢献を推進するための「地域連携センター」が設立されている。

また、大学や大学院には大学生だけではなく、市民活動に関わる社会人に対して門戸が開かれてきており大学での活動が市民活動の発展に貢献してきている。

大学等のこうした活動が市民活動の発展、地域活性化、まちおこしに寄与するようになってきつつある。