

◎NPOとの協働の仕組みを考える

① 公益的市民活動団体への資金助成のありかたを考える

■伊賀千晴・石佛敦子・小野寺紀子・小林明仁・小林康夫・関口昌幸・富岡典夫・古谷朋子

1—はじめに

横浜市が、国庫補助金や市の出資などによって基金を積み立て、いわゆる市民活動団体に対して、公募による資金助成の制度を始めたのは、90年代の初めにさかのぼる事ができる。(例えば、横浜国際交流基金や横浜市環境保全基金は、平成2年度に、よこはまあいあい基金は、平成4年度に設置されている。)制度開設の当初は、バブルの余韻も残っており、基金の果実が潤沢であったこと、また市民活動団体に対して、開かれた形で資金助成すること自体が目新しかったため、どの助成制度も市民から好意的に受け止められ、比較的、順調に運用されていたといえる。

しかし近年、超低金利時代を迎えて、いずれの基金においても運用益が減少しつづけて

おり、必然的に助成金額の規模は縮小傾向にある。そのため例えば、よこはまあいあい基金でも、平成14年度からこれまで積み立ててきた寄付金を基金運用益とともに助成事業に充当する仕組みに変更し、助成財源の確保を図っている。

このような状況のもとで、従来までの制度を、従来通り慣性的に運用し続けようとするならば、取るべき選択肢は、助成団体の数そのものを減らすか、個々の団体に配付する助成金の額を減らしていくしかない。

事実、ここ3～4年、そのような対応を迫られてきた助成事業も多い。その結果、市民活動団体の反応としては、申請しても助成されない可能性が高く、助成を受けられなくても金額が少ないわりには、提出書類の煩雑さだけが目立つと言った意見も多いようだ。

こうしたことから事業の魅力が失われ、申請件数自体が減ってしまうケースもあるという。

もちろん、運用益の減少分は、一般財源によって補填することもできなくはない。しかし、その場合は、本市の財政状況が全体的に極めて厳しい中で、なぜ、基金に予算を上乗せしてまで、個別の市民活動団体に助成するのかということについて、誰もが納得できる合理的な説明を求められることは間違いない。

2 都市経営的視点から既存の助成制度を見なおす

本市の資金助成制度は、非「成長拡大」の時代を迎えて、明らかに曲がり角にきている。

①公益的市民活動団体への資金助成のありかたを考える
②委託をとおして協働を考える—新しい協働事業の仕組みを探る—

1—はじめに
2—都市経営的視点から既存の助成制度を見なおす
3—資金助成制度の改革の方向性—ガイドラインの作成—
4—残る検討課題

て提案してみよう。

3 資金助成制度の改革の方向性 — ガイドラインの作成 —

しかし、これは都市経営的な観点から見れば、ある意味で良いチャンスでもある。どの助成制度にしても、なぜ、なんのために市民活動団体に対して助成するのかという目的の問い直しと、個別の市民活動団体に投資した資金（税金）が、本当に350万市民の暮らしやすさや公共の利益に結びついているのかという効果の測定をしっかりと行わざるを得なくなるからである。

事業の目的と効果を明確にする制度改革の方向性を考えるうえで、次の5つの視点を、羅針盤として提示したい。①公益性・横浜市にとつての政策優先度や公益性の基準を市民ニーズに即してより具体的に示すことで、これらの課題に取り組む団体に対しては、メリハリを付け、優先的に助成を行う②透明性・助成団体の選定プロセスや活動成果についてオープンにすることで、より多くの市民が事業に対して、情報を共有化し、評価できるようにする③柔軟性・団体の活動基盤の成熟度に応じて、助成の年限や額を柔軟に対応させられるようなメニューにする④現場性・団体の活動のフィールドにより近く、活動の状況を把握しやすい立場にある機関が助成の決定・執行の権限を持てるようにする。⑤協働性・行政としてただ資金を提供するだけでなく、活動を通じた課題解決のプロセスを共有化し、成果の発信や評価をパートナーシップで行うようにする。

以下では、この5つの羅針盤を念頭において、非「成長拡大」と協働の時代に相応しい資金助成のありかたを、今、まさに行われている各局区の具体的な改革の取り組みを通じて

市民活動団体に対する資金助成事業は、それ自体が目的ではない。助成交付団体の活動を通じて、市民一人ひとりの生活の質が向上し、コミュニティの暮らしやすさが高まることに最終目的がある。

である以上、市民ニーズの緊急性や重要性、市長や議会が判断する総合的な政策優先度などの観点から、市が所管・関与する個々の助成制度のありかたを見直し、助成団体の選定方法や基準、基金のマネージメント、活動成果の社会的還元のありかたなどについて、横浜市としての基本的な考えかたと運用基準を示す共通のガイドラインが、まず必要となるだろう。各局区の資金助成制度の「公益性」を全市的に担保し、縦割り・バラバラにはなく、総合的な都市経営の観点から有機的に関連づけて運用するための指針である。（注1）

ガイドラインの案の作成については、平成14年度から、企画局（4月以降都市経営局）と市民局が事務局となり、各局区横断的にスタートした「市民活動との協働を考える庁内プロジェクト」が担うことが相応しいだろう。そこを母体にして、各局区の助成制度の運営担当者が、相互に意見交換しながら、助成金制度の全市的な運営哲学の再構築と各局区それぞれが抱える個々の助成制度の改善作業を同時並行的に進めることが望ましい。さらに、

その検討・作成プロセスにおいて助成を受けられる側の市民団体のニーズや意向が、十分に反映されることが望まれる。なおこの調査季報の論稿は、平成15年度以降のガイドライン作成のための最初の「たたき台」として提示したい。

① 申請手続きと審査・成果報告にかかわる改革

⑦申請手続きの簡素化と審査の公開・透明化 助成申請のための手続きを簡素化し、誰に対してもわかりやすくすることで、より多くの意欲ある市民活動団体の応募を促し、助成にあたって競争と公平性の原理が有効に機能することとなる。

また、審査会の公開など助成団体の審査のプロセスを透明化していくことも、これからの助成制度のありかたを考える際に、重要な視点である。密室での書類審査だけでは、応募した団体（特に選考から漏れた団体）も、税金を投資する本来的なオーナーである市民の側も納得しない時代がやってきている。

実は、こうした申請手続きの簡素化や審査の透明性の確保については、より市民団体の現場に近い区役所から改革の動きが開始されている。従来までは、地域のグループ活動に対して、文化、青少年、環境など分野別に交付していた補助金を統合しようという動きである。例えば、平成9年度の神奈川区を皮切りに、平成11年度に保土ヶ谷区、平成14年度に泉区で、区役所内の複数の課で実施されていたり、同じ課でも分野・対象別になっていた助成制度を統合し、「まちづくり」や「いき

（注1）共通のガイドラインといっても、もちろん各局区の助成制度は、それぞれ目的も違えば、助成対象となる市民活動団体の性格も異なる。ガイドラインの作成にあたっては、個々の助成制度の個性と弾力的な運用が損なわれないような配慮も当然必要となってくるであろう。

表1-1 公益的の市民活動団体を対象とした本市支援の主な助成事業（各区の助成は除く）

助成主体	事業・基金等名称	事業目的	基金原資額(千円)	開始年度	助成額(千円)	交付件数
(財)横浜市国際交流協会	横浜国際交流基金	国際感覚豊かな青少年を育成し、横浜市民の国際理解の増進と国際親善及び国際協力の促進を図る	1,256,200	平成2	8,990	27
(福)横浜市社会福祉協議会	よこはま あいあい基金	市民参加による非営利な在宅福祉保健活動を助成する	1,783,051	平成4	60,463	472
市民局	市民活動推進助成事業	市民活動を組織的かつ継続的に行うための必要な経費を助成する	—	平成12	14,899	69
環境保全局	横浜市環境保全活動助成制度	地域に根ざした環境保全活動を広く展開し、快適な市民生活に欠かすことができない良好な環境の確保、よりよい都市環境の保全及び創造を図る	600,000	平成4	1,400	3

※基金原資額、助成額、交付件数は平成14年度実績 ※市民活動推進助成事業については予定。

いきとした地域づくり」など地域コミュニティ創造を目的とする制度が設けられている。区によって制度の詳細については差異があるものの、これらの新しい助成制度の特徴は、

①かつての分野別から「まちづくり」という包括的な基準の確立②助成制度の一本化による市民の利便性の向上（新規団体が参入しやすくなるという効果もある。）及び事務の効率化③外部審査委員の導入や不交付理由の通知など審査の透明性の確保という点にある。

今後は、応募団体に対して、公開の場合、助成を受けようとする事業についてのプレゼンテーションを義務付けることなども含めて、このような幾つかの区で始まりつつある助成制度の改革の動きを、全市的に広げて行く必要があるだろう。

④活動成果の公表・評価と行政施策への反映
助成交付団体の活動成果についても、往々にしてこれまでは、助成金の精算を中心に報告してもらい、行政内部で供覧するというケースがほとんどであった。しかし、行政にとっても市民活動団体にとっても重要なものは、活動した成果を、第三者的な視点も含めてしっかりと評価するシステムの存在である。そのため、たとえば横浜市国際交流協会（YOKE）がホームページにおいて助成交付団体の活動成果を掲載しているように、インターネットやシンポジウム、セミナーなどを通じて、活動の成果を積極的に公開し、それについて、様々な立場から意見・提案を受ける機会を提供する試みが重要である。そのことが、市民活動団体を育てることに繋がる

って行く。さらに言えば、その中で、重要であると評価を受けた活動については、何らかの形で行政施策へと反映されるシステムが検討されて良い。

② 庁内分権―区役所などの地域機関との連携と分権化

現在、横浜市には庁内分権―特に、区役所などより現場に近い組織への分権が大きな流れになる中で、市民活動団体に対する全市民的な助成制度を運用する場合においても、地域や個別の市民活動団体の実情をきめ細かく把握し、個々の団体の状況に応じて、フレキシブルに対応できる区役所などの地域に密着した組織・機関と連携し、役割分担を確立していくことが、重要になっている。

例えば、環境保全局が環境保全活動助成制度で助成する団体は、河川や緑地などのフィールドを基盤にする団体が多く、環境保全局が全市域のすべての団体を把握し支援していくには、現状のままでは限界がある。そのため平成15年度からは、活動団体と接する機会も多く、信頼関係も築きやすい区役所や局の優先機関との連携を深めていく中で、支援体制を築いて行く予定であるという。また、よこはまあいあい基金など福祉保健活動の助成も現在、市社協が中心になって行っているが、地域の福祉保健活動の継続的な助成については、区社協が助成の窓口となって活動の内容確認を行うこととしている。

ただし、現状では、現場に近い地域機関であっても、地元の市民活動団体を十分に把握しているとは言いがたい。基金助成における

庁内分権にあたっては、地域機関における団体把握の推進と、分権された場合、広域的な活動を行う団体へのフォローをどの機関が行うのかといったことを調整したうえで、先に提案した資金助成のガイドライン等で位置付けて置く必要があるだろう。

③ 協働型助成制度の導入

市民の暮らし方や生活ニーズが多様化する中で、行政でも市民活動団体でも従来のノウハウでは解決できない未知の領域や分野が増えてきている。協働の都市経営戦略の現実的な展開が求められる所以である。

そのため、市民活動団体に対する助成のありかたも、市民活動団体の自主的な活動を支援する「支援型」の助成制度だけではなく、未開拓な課題に、市民活動団体と行政が目的を共有し、それぞれ役割分担しながら一つの事業を成し遂げる「協働型」の助成制度を増やして行く必要があるだろう。例えば、神奈川県において、市民活動団体と行政が役割分担し、負担金によって、協働で事業を実施する方法が、「かながわボランティア基金21」を使って試みられている。

本市においても、平成15年度から環境保全局が、行政と協働事業を望む団体を公募し、提案された事業テーマに応じて、関係する各部署とマッチングする協働型の助成制度を立ち上げる予定である。

また、このような協働型の視点は、YOKEや社会福祉協議会などの外郭団体が、基金を活用して事業を行う場合についても重要である。たとえば、市社協では、区社協と市民

表一2 区の統合型助成金

助成主体	事業名称	事業目的	開始年度	助成額 (単位:千円)	交付事業 (団体)数
神奈川区	生きがいキャッチアップ活動補助金	市民活動団体が企画実施する神奈川区の青少年の健全育成、文化・スポーツの振興及び生涯学習の推進に関する施策に寄与する公益的な事業を推進するための助成	平成9年度	1,536	12 (12)
保土ヶ谷区	保土ヶ谷区地域・まちづくり活動補助金	生涯学習活動から地域コミュニティづくりにつながり社会的公共性をもつ活動を支援し、保土ヶ谷区民の自主的・主体的な地域でのまちづくりの推進を図るため活動を助成	平成11年度	3,197	17 (15)
泉区	いきいき区民支援事業助成補助金	いきいきとした地域づくりを進めるため、不特定かつ多数の泉区民の利益の増進に寄与することを目的に行う自主的・公共的的活動を助成	平成14年度	250	5 (5)
		すくすく育てコース 助成対象団体:結成したばかりの団体 いきいき活動コース 助成対象団体:半年以上の活動実績のある団体		1,891	26 (26)

※助成額、交付事業数(カッコ内は団体数)は、平成14年度実績。

※神奈川区は、平成14年度で生きがいキャッチアップ補助金終了。平成15年度から区民自主企画イベント運営補助金開始。

活動団体との協働事業に対する助成を平成15年度からはじめる。また、Y O K Eでは、既に在住外国人支援などの分野において市民活動団体等との「協働型」事業を行政との協力のもと積極的に展開し、「コーディネーター」としての役割を果たしてきているが、基金を活用した事業についても、行政-Y O K E-市民活動団体がそれぞれどのような役割を果たし協働していくべきなのか、模索していくことが必要となるだろう。

4 残る検討課題

これまでは、主に5つの羅針盤に従って、現状の課題を整理する中で、市民活動団体に対する既存の助成制度をどのような方向で改革していくかという大枠のフレームについて述べてきた。ここでは残る検討課題について述べてみたい。

① 助成制度の新たな方向の検討

既存の助成制度の改革は前述の通りすすめていく必要があるが、今後新たな方向性の助成制度として「横浜型コミュニティ改革総合補助金」を考えたい。

「横浜型コミュニティ改革総合助成金」の目的は、コミュニティレベルで多様な民の力が存分に発揮される環境づくりのために、「民の側から民を束ねる主体」―例えばコミュニティワーカーやコミュニティ型中間支援組織など―をそれぞれの地域の特性に応じて育成することにある。コミュニティにおける

公的サービス提供の総合的な主体に成り得る中間支援組織の育成は、市民と行政の役割分担の見直しと行政のスリム化に直結する。重要なのは、それを、行政が、財団や協議会等の立ち上げによって、あらかじめ官製で形づくってしまうのではなく、意欲のある地域主体に対する選択的な資金助成によって、民の側から自発的に形成されてくるのを喚起することにある。

そのためこの助成制度の具体的なイメージとしては、①制度の運用母体として、区役所が中心となるが、総務課、区政推進課、地域振興課、福祉保健課など区役所各部署の密なる協働関係が求められると共に、改革補助金という名称が示す通り、この助成制度の運用を通じて、区役所の機構改革や業務改善が一体的に図られることが望まれる。②助成の対象としては、個別の市民活動団体の単独の事業に対してということではなく、ある一定の地域生活圏のなかで教育、福祉、環境、まちづくりなど様々な分野の公的サービスを提供する多様な主体（商店会や自治会・町内会、社会福祉法人、小中学校等）を支援することを目的としている事業に対して助成する。③助成にあたっては、全区一律ということではなく、まず全的にコミュニティ型の中間支援組織を公募し、手を挙げた団体の活動エリアの区役所が中心になり、透明性のある審査方法によって助成団体を選定する。事業の実施にあたっては、団体に助成金を丸投げする形ではなく、区の経営方針に従って、都市計画マスタープランや地域福祉計画等の制度を

活用し、協働型で展開する。④資金運用についてもコミュニティファンドのような形で、地元の信用金庫等と連携することで、団体にに対する「融資」という形態をとることも検討されて良い。

② 財源の確保

これまでは、制度の改革の面からのみ論述を進めてきたが、これからの助成制度を考えると、今一つ重要な視点は財源をどう増やしていくかということである。実は、この問題が解決しない限りは、いくら制度改革をしたところで、市民活動団体に対する助成制度に未来はない。そこで、果実拡大のための基金運用ノウハウの拡充や、市民の寄付を促進するためのPR策や新たな仕組みづくりなどで、より一層財源確保を図っていくことが求められる。

なお、助成制度の見直しをすすめる、さらにこれらの財源確保策を図ったうえで、なおかつ財源が不足する場合には、市の一般会計から財源を補填することも考える必要がある。

この財源確保の課題については、平成15年度の調査研究によって、稿をあらためて提案したい。

△伊賀Ⅱ環境保全局事業推進課／小林(康)Ⅱ
同上／小野寺Ⅱ教育委員会事務局生涯学習課／小林(明)Ⅱ同上／石佛Ⅱ市民局地域振興課／関口Ⅱ企画局調査課／富岡Ⅱ総務局国際室／古谷Ⅱ福祉局地域福祉課▽