

みんなで取り組む
県民協働指針

自立した県民が支え合う社会を創る

佐賀県

2004年10月

趣旨	はじめに	1
第1編	協働をすすめるにあたり	
第1章	参加・協働社会に向けて	
	1. 背景	2
	2. めざす社会と「県民協働」	5
	3. 佐賀県の現状と「県民協働」	6
	4. 協働する主体	8
	5. 3つのセクターと市民社会	10
	6. 「参加」と「協働」	11
	7. 協働で価値の変化	13
	8. 共通認識したいことば	14
第2章	CSOと行政との取り組み	
	1. CSOの理解	
	① 県民みんなで進める「プラスワン運動」	15
	② CSOの志縁組織の活動分野	15
	③ 「市民社会」の中のCSOとは	16
	④ 志縁組織の特性	17
	⑤ 志縁組織と地縁組織との協働	18
	2. 協働の基本的考え方	
	① 協働の意義	19
	② 協働の目的	20
	③ 協働のための基本原則	22
	④ 協働になじむ事業	23
	⑤ 協働にふさわしい領域	26
	⑥ 協働の形態	27
	⑦ 協働のパートナーの選択	30
	⑧ この指針を理解して欲しい人たち	30
	3. これからの課題	
	① 市町村との連携・協働	31
	② CSOの実態把握と活動の促進	31
第2編	協働をすすめるために	
第1章	協働の進め方	
	1. 今までの手法、これからの手法	32
	2. 協働事業を実施する場合の基本的な流れ	34
	3. 協議	35
	4. 実施	36
	5. 振り返り（評価）	36
	6. 今後への反映	36
第2章	協働のための環境整備（協働の促進策）	
	1. 県庁	38
	2. CSO	39
	3. 協働推進の取り組み	40
第3章	協働についてのQ&A	42
第3編	参加・協働事例	44

地方分権、自治体財政の悪化、少子化、高齢者世帯の増加、環境保全や産業空洞化への対策の緊急性など、佐賀県は従来の行政主導による公共サービスでは、県民ニーズにあったきめ細かな対応が難しい社会経済情勢に直面しているという実態があります。

一方県内では、責任をもって社会の一翼を担える組織として地域で活動する公益的な組織ができてきました。また、そうした組織は公共サービスの担い手として大きな潜在力と可能性を持っています。

これからの県政は、県民が自らのくらしの満足度を高めていく主体となり、自らの責任で公益的な組織に参加し、その一員となって活動していくとともに、新しい公共サービスの担い手として組織を形成し、活動する中で行政と協働し、地域の諸課題を解決していくことが求められています。

この指針は、2004年3月「県民協働指針（案）——県民と県との協働推進のために Vol.1」としてまとめられたものをもとに、県とCSO（佐賀県NPO推進機構を中心とした志縁組織＝NPO、地縁組織＝自治会、町内会等 p8 参照）とで協働して策定したものです。

この指針をいかして参加・協働の実践を積み重ね、行政自身が行財政改革、地方分権の推進、規制緩和といった「自己改革」を進めると同時に、CSO自身も組織内部のマネジメント（経営管理）能力を高め、自主的、自発的にいきいきと活動できるよう、環境整備を進めて、共に活力ある市民社会づくりをめざします。

※ CSO とは：Civil Society Organizations（市民社会組織）の略で、NPO 法人、市民活動・ボランティア団体に限らず、婦人会、老人会、PTA といった組織・団体も含めて「CSO」と呼称しています。

第1章 参加・協働社会に向けて

1. 背景

①社会的経済的情勢の変化——進む地方分権と行財政改革

- ・世界規模の経済不況

1970年代の世界規模の経済不況は、それまで各国の政治体制を支え拡大し続けた財政基盤を大きく揺るがしました。日本では、1980年代に民営化や規制緩和、行政改革によって行政の責任領域、守備範囲、行政サービスの縮小という政策がとられました。これが80年代のバブル経済を生み出し、一時行政の財政規模が拡大しました。
- ・80年代、日本はバブル経済時期

日本ではこれまでの右肩上がりの経済成長の中で、国民は貧困を乗り越え、物質的な満足感を得、それまで考えられなかった長寿社会を創りだしました。一方で少子・高齢化によって人口構成が変化し、また都市への人口移動もあって、これまでの日本の特色であった地縁型社会が崩れ出しました。そして核家族化が進み、人々の生活スタイルが変化し、「地域への帰属意識」も薄れてきました。
- ・国民は物質的満足感を得、長寿社会となる
- ・少子化、高齢化、核家族化
- ・地縁組織の崩壊が始まる
- ・バブル経済のもたらしたもの

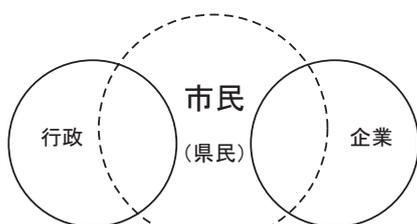
バブル崩壊以降は国・地方自治体の財政が悪化し続け、極めて深刻な状況となりました。このような中で、国は民営化及び地方分権を中心とする「構造改革路線」を急速に押し進め、歳出抑制措置による財政の立て直しを図りました。これまで国が、極めて中央集権的に治めてきたことで、地方自治体は画一的な行政を強いられてきましたし、また日本の経済システムは国の保護や助成、規制に守られてきました。
- ・構造改革路線
- ・保護、助成、規制による日本経済システムから経済自由化

90年代には情報化、国際化が進み、バブル崩壊以降、グローバル化する世界経済の中で日本の経済は競争力が低下し、急速に活力を失い始め、国は民営化や経済自由化など規制緩和を行いました。
- ・中央集権から地方分権へ

その中で社会システムの再生が課題となり、2000年4月に地方分権一括法が施行され、地方分権が税・財源の問題を残しながらも実施されました。これらの動きによって、必然的に地域社会の実情や住民ニーズに応じた公共サービスを、より適切に行うことができる地方自治体に権限がゆだねられるようになりました。
- ・自治体の厳しい財政状況

しかし、地方自治体は厳しい財政状況のまま政策主体となり、限られた予算の中で多様になった住民ニーズに対応し、より質の高いサービスを提供するため、行財政改革に着手しはじめました。
- ・行財政改革に着手

そして、それまで公共サービスを独占的に実施してきた行政と、市場を動かしてきた企業だけの社会ではなく、市民が組織をつくり自発的に社会の課題解決に向けて活動するようになりました。
- ・公共サービスの担い手の多様化がはじまる



市民と社会の関係イメージ図

CSOのコメント

近代の国家社会は、政府＝行政と市場＝企業の二つのセクターで構成され、これまで公共サービスを担ってきました。これは市場の自由な競争で経済が動いてきた資本主義社会のことであり、日本の社会のことで、これに対して、第1セクターの政府が引き受けて公共を担う仕組みを持つのは社会主義の国家社会のことで、(セクター＝部門)

②多彩で多様な市民活動の活発化——「公共」の新たな担い手の台頭

・ 市民活動の活発化 70年代以降市民活動は、ボランティア意識や女性の社会参画意識の高まりとともに、批判型から提案型・課題解決型へ移行し、活発な動きを見せるようになりました。

例えば、高齢者福祉に取り組む団体などで、地域の実情に即した有償サービスを開始する団体が生まれ、そのサービスの有償化はスタッフの専門性を高め、安定したサービス提供能力を持つ、組織性の高い市民活動団体を増やすことにつながっていきました。

・ 組織性の高い市民活動団体の台頭

こうした流れの中で人々は、いわゆるハードを中心とするやり方や、全国一律で画一的な公共サービスが、本当に住民ニーズに対応できているか？住民は本当に豊かさが実感できているか？といったような疑問を抱きはじめました。そして行政と企業が提供する公共サービスだけでは満足できない人々が、自ら問題解決していく主体となりはじめました。

・ 画一的な行政サービスから個別対応へ

・ 企業の社会貢献活動、助成団体の誕生

80年代、「プラザ合意」に対処するため日本の企業は、円高不況によって進出した米国の企業経営スタイルから学び、社会貢献活動に取り組み始めました。これが90年代になると日本国内で急速に広がりました。企業が多く財団をつくり、同じ民間である市民活動団体の支援を行うようになり、人的交流もあって、民間同士の連携が進みました。

・ 阪神淡路大震災がもたらしたもの

1995年の阪神・淡路大震災では、全体が把握できないと動けなかった行政に対し、ボランティアを中心とする非営利の市民活動団体は、迅速な対応を行い、被災市民の救援活動を通じて、その機動性、多彩さ、柔軟性を発揮し、それまでの公共サービスの隙間を埋める役目だけにとどまるものではないことが、強く社会に認識されるようになりました。

・ CSO活動の機動性、多彩さ、柔軟性

・ 地縁組織の助け合いの力も有効に働く

またこの時、地域力のあった地縁組織が、助け合いの精神で、被災者も含めて活動した地域は、災害復興が早かったと言われています。こうした経験から「もう一つの公共の担い手」としてボランティア・市民活動団体がクローズアップされるようになりました。

・ もう一つの公共の担い手

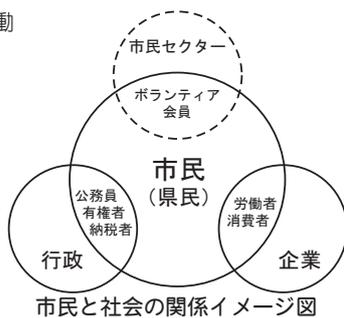
・ 特定非営利活動促進法（NPO法）の制定

・ 市民活動団体が地域社会で責任の負える主体として

この一連の動きの中で、1998年に市民活動団体が協力、連携し、強い指導力を発揮して、特定非営利活動促進法（NPO法）が制定されました。各団体は特定非営利活動法人（NPO法人）として、地域社会で責任の負える主体として、自主的、自発的な活動を多彩に行うようになりました。

・ 社会問題に対応するために協働

地方分権が進められ、政策主体となった地方自治体は、より住民に近い立場でニーズに応えることが求められるようになり、そして、国際化、情報化、個性化が進み、住民ニーズは多様化、個別化してきました。従来の制度や対応の仕方では、その限度を超え、「公共」の新たな担い手として、市民活動団体（CSOの志縁組織）が台頭し、市民セクターが形成されました。



第1章 参加・協働社会に向けて

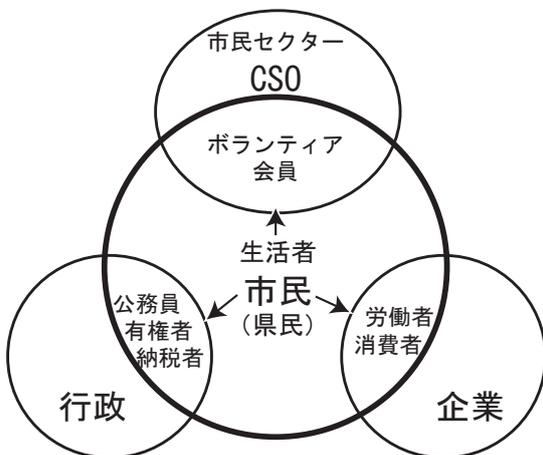
1. 背景

③新しい「公共」の創出で地域再生——協働が変えるくらしと社会

- ・「公共」を問い直す時期 今、「公共」という概念について、問い直す時期にきています。日本では約一世紀あまり「行政」が市民生活の基盤を幅広く保障する役割を一手に引き受け、サービスするようになって、次第に「公共」は、国家や地方自治体が担い、市民はもっぱらそのサービスを受ける側と考えられるようになってしまいました。こうした関係を崩し、市民自らが公共サービスを担い創り出す主体としてCSOの志縁組織ができ、活動してきました。行政、企業とCSOの3つのセクターで公共を担う、成熟時代の到来です。
- ・公共を行政のみで担うことの限界
- ・行政とCSOは公共を担う主体、行動原理が違う 行政とCSOは、もともと異種・異質の組織だからこそ、共通の社会的な目的を持って協働し、公共サービスを行うということが重要なのです。協働することで県民のこれまでのくらしと社会を変え、より多様性に富んだ質の高い公共サービス、あるいはこれまでなかった新しい公共サービスを生み出します。
- ・協働でより質の高い公共サービス、新しい公共サービス 協働するとき重要なのは、行政は公共サービスを行うCSOの比重を増していく、つまり行政はこれまで担っていた公共サービスのあり方を洗い直し、CSOが担うことがふさわしい分野、領域を、CSOに移していくこと、また新しく台頭してきたCSOを支援する体制をとり、協働を進めることが求められます。
- ・公共を担うCSOの育成
- ・CSOを発展させ、選択肢の多い社会を このような取り組みを積み重ねる中で、CSO自身がより大きく豊かに成長し、公共を担うしっかりした主体となり、人々が求める公共サービスの選択肢が多い、豊かな社会を実現していくことになるのです。そして、それはCSOが市民セクターを形成し、地域社会を再生する、その基盤を確かなものにしていくためにも必要なことと言えます。
- ・CSOセクターと行政の役割分担
- ・新しい公共の創出 「市民みんなにかかわること」は行政と地域社会を構成する幅広い主体が、役割分担を改めて見直し、協働して創り出すという「新しい公共」の概念を構築する必要があります。

そして、行政のみならず、各主体の考え方や行動様式、また、それを支えている制度、仕組みを協働型に変えていくことも問われているのです。

「県民協働の指針」の策定は、そのための第一歩です。



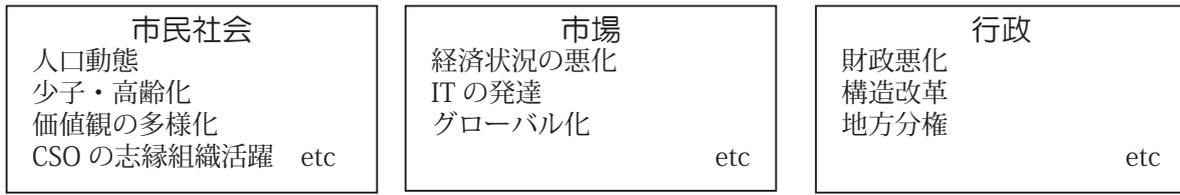
市民と社会の関係について左図（イメージ図）で表すことができます。

一人ひとりの市民（県民）は、行政、企業に加えて、新しい市民セクター（CSO）の3つのセクターと密接な関係を持ち、その中心にいます。これが民主主義社会であり、市民がその社会のあり方を決める権利を持ち、社会の課題を解決する責任もあるのです。

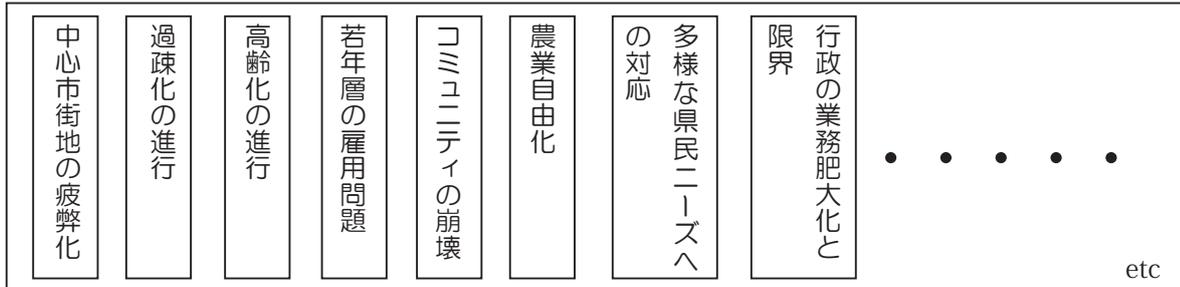
こうした社会での「県民協働」であることを認識して実践することが求められています。

出典：「NPO基礎講座」山岡義典 編著 ぎょうせい 1997
p73の図（早瀬昇氏作成）を基に加筆修正

社会的・経済的情勢の変化による現象



行政のみで解決できない地域課題を解決していくことが問われています。



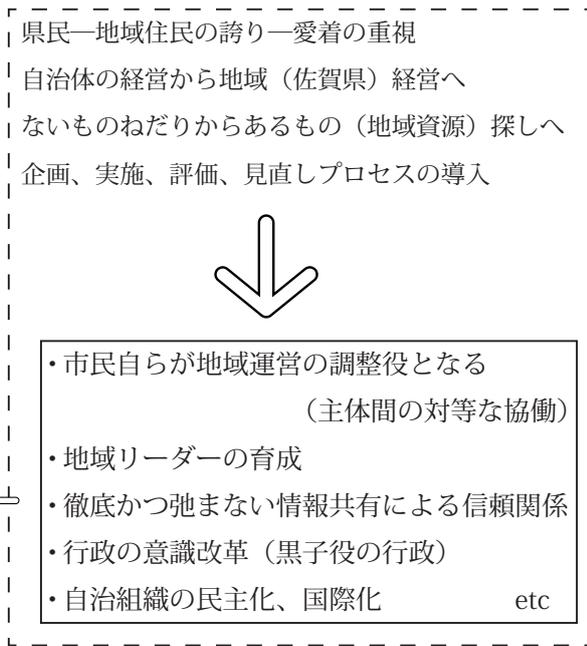
上記の課題を解決するため、社会を構成する多様な主体による県づくり（地域づくり）を進める必要があります。その一つの手法として「協働」があります。

協働する上での現在の問題点

- 地域づくりのキーパーソン＝リーダー層不足
- 住民、CSOの行政依存体質
- 行政の協働能力不足
- 評価、見直し、プロセス不足
- 既存組織の固定化 etc



「県民協働」により創り出す社会（めざす社会）
 県民一人ひとりが自らのニーズに応じた社会的な課題解決を図る組織＝CSOに参加し（ない時は創り出す）、その組織と行政、企業との協働で地域社会の課題解決を進め、多様な主体の思いを反映する社会（佐賀県）づくりが進んでいくことが「県民協働」による「めざす社会」です。



「自分の頭で考えて、自分なりの価値観を持って能動的に社会に参加する県民が組織を通して協働し、自己実現ができる社会」

⇒ 協働することにより、県民（行政・企業・CSO）それぞれの立場で「満足度が向上！」します。

CSOのコメント 戦略的地域経営 ～多様な主体による地域づくり～

「多様な主体が関わる戦略的地域経営の課題」として

全国市町村長アンケート調査によると、多様な主体による地域づくりは重要であり既に推進、推進する予定であるとする回答が過半数で、今後の多様な主体としては、市民一人ひとり、NPOに期待する回答が多くなっている。しかし、そうした地域づくりにも課題が山積しており、その課題として、行政については住民等との協働能力の不足、住民については行政依存体質の根深さ、企業については地域づくりへの関心の薄さがアンケート調査、ヒアリングから分かった。これらの課題に対応していくための枠組みが「戦略的地域経営」と考える。

出典：内閣府 わがまち元気 <http://www.wagamachigenki.jp>

第1章 参加・協働社会に向けて

3. 佐賀県の現状と「県民協働」

○「情報の共有」と「オープンに議論する土壌」→「県民協働の県づくり」へ

佐賀県は、グローバル化、情報化、多様化の進展による、急速な時代の変化の中で「官」のみで行う「県づくり」には限界があり、これからは県民全てが情報を共有し、叡知を持ち寄って県政を進めます。そうすることが一人ひとりの多様な価値観を充足させると考えます。

それには「生活者優先がもたらす地域の再生」を図っていくことが必要であり、そのために自ら住む県と、より身近な市町村は、住民の意思を反映し、国、県への依存体質を変えた、自立した行政システムの確立が求められ、またそのシステムは、行政サービスの向上と県民の満足度を高めるために機能することが必要です。そして、県とともに市町村は、創意と工夫を凝らし、地域の資源を最大限にいかした施策を展開する必要があります。

このような施策を実施するにあたり、県民、CSO、企業、大学など様々な主体との「情報の共有」と「対話」を県政の柱とし、徹底した情報公開を進め、「情報公開全国ナンバーワン」を目指し、「オープンに議論する土壌」づくりを進めています。そして、あらゆる人が性別や立場を越えて、一人の県民として県を思う気持ちを県政に反映させるため、「行政主導から県民協働の県づくり」へと大きく舵を切り替えています。

○プラスワン運動への参加

佐賀県では、全ての県民が家庭や職業上の役割の他に社会的役割を一つは持つ「プラスワン運動」に取り組むことを進めています。県民が職業、立場、性別、年齢等を越えてCSOに参加し、関わることで、相手の立場を理解し合って協働の基盤をつくり、また多様な生き方を認め合って豊かにくらすことができます。

○「県民協働」の推進

佐賀県は地縁組織とともに新しく台頭してきた市民セクターもCSOとしてとらえ、多くの県民が参加するCSO活動によって地域の活性化を図ります。そして行政（県も市町村も）とCSO、企業とCSO、時には行政と企業とCSOの協働——「県民協働」によって新しい公共を創り出し、多様な主体の思いを反映させた県づくりを進めます。

本指針では、これまで地域づくりをしてきた「地縁組織」と、社会の課題解決に取り組むためにミッション（志・使命）を持って集まったNPO等を「志縁組織」とし、これらをCSOとしています。

※今、地縁組織は――

佐賀は都市化した大きな市（これはかなり少数派）を除いて各市町村には、各町区（集落）ごとにある町内会（区長会）がしっかりと根付いていて、地域社会をつくっています。これらは、これまで各市町村を支えるための補完的な役割を果たしています。一部には組織の高齢化・固定化も進んでいます。

また、地域によっては小・中学校には地域住民で構成された「育友会」という組織があり、PTAの役割を果たしています。

この他「三夜待」、「おちゃご」、「おろくやさん」と言う集まりを定期的に持って、同じ地域に住む者同志の親睦を図り、情報交換をしています。

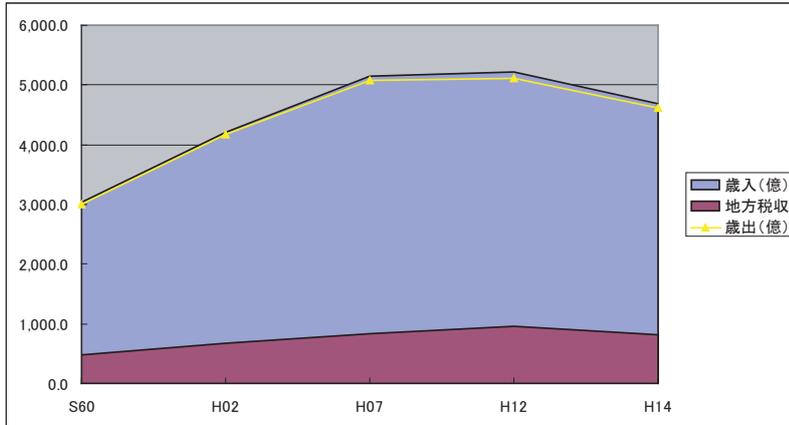
※今、志縁組織は――

佐賀県では現在（2004年10月）、NPO法人は100を超えました。ここ1～2年は法人化する団体が増えてきました。

NPO法制定时よりしばらくは、それまで活動していた任意の団体が法人化する事例が多かったのですが、ここ数年は、新しく事業を起こしてつくられるNPO法人が増えていきます。

コミュニティ・ビジネス（p42参照）を行っているNPO法人は福祉、環境の分野で見られますが、まだ少数です。しかし、これからの取り組み方次第では大いに期待される状況です。

佐賀県の財政、人口、経済の状況（一部抜粋）から
「県民協働」を進める必要性を検討



財政

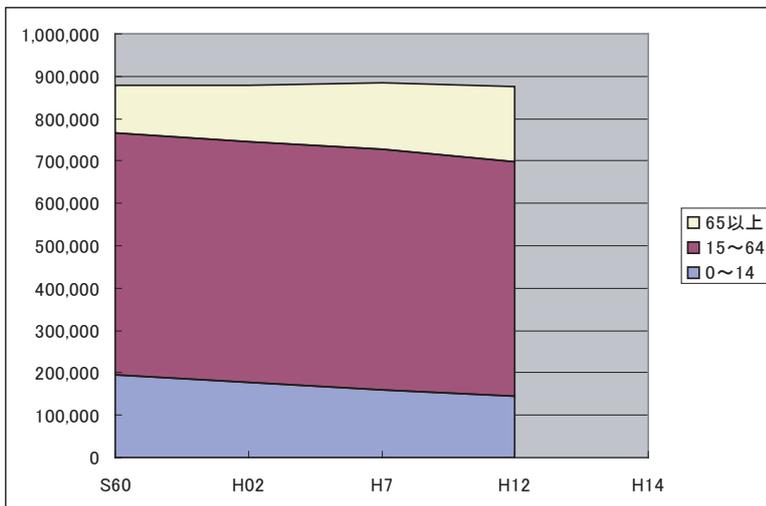
租税収入や地方交付税の減少



ビジョン（展望）と戦略に基づく
マネジメント力を高め、資源
を効果的に配分



CSO との協働で、自立した県
土づくり



人口

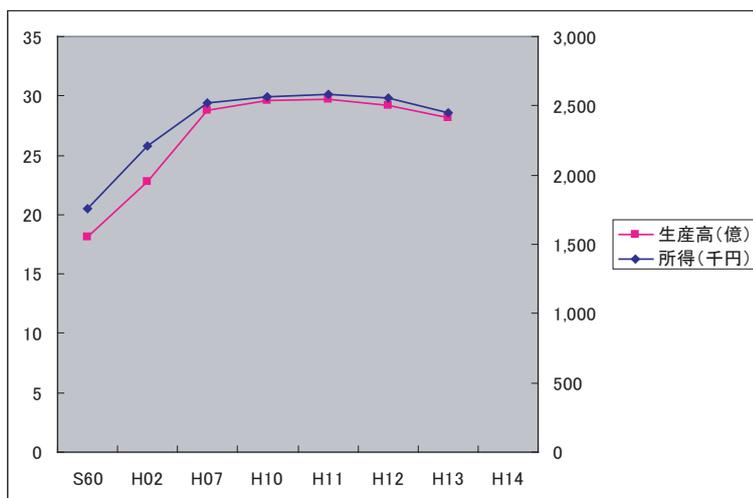
少子化、高齢化の進行、人口の
減少



子育て環境の充実、子どもを持
つ男女が働きやすい環境づくり



CSO との協働で、多様な社会
づくり



経済

右肩下がりの県の生産高と県民
所得



地域経済の活性化と雇用環境の
改善、先端技術や地域資源を活
用して、新しい産業の育成



CSO との協働で、人材育成・
地域資源の活用

CSO のコメント

これからは「中尊地卑」、「官尊民卑」、「男尊女卑」の3つの「卑！卑！卑！」を取り払い、
「地方主権」、「県民協働」、「男女共同参画」の市民社会をつくりまします。

第1章 参加・協働社会に向けて

4. 協働する主体

「県民協働」をすすめるにあたり、地域社会を構成する協働の主体について説明します。

- CSOという言葉 市民 (Citizen) 市民社会 (Civil Society)
 市民社会組織 (Civil Society Org.) =NPO (Nonprofit Org.) +NGO (Non-governmental Org.) +CBO (Community-based Org.)+etc ⇒NPO等
- ・市民社会の一翼を担う組織
 - ・市民社会の実現を目指す組織

1. CSO (市民社会組織 =Civil Society Organizations)

①ボランティアグループ、市民活動団体、NPO等——志縁組織

志縁組織には、ボランティアグループ、市民活動団体、NPO等様々な種類があります。また財団・社団法人、社会福祉法人などの公益法人も広い意味ではこの分類に入りますが、どちらかと言えば法の下で行政（主務官庁）の許可制度によってできている法人のため、その主務官庁の強い監督の下にあり、この分類の中心的組織とは言えません。CSOの志縁組織としては一般的に使われているNPOの概念にあたります。

地域に根付いたボランティアグループ、課題によって結びついている市民活動団体、NPO法人、また、政策提言機能や市民活動への支援機能をもつ専門的な中間支援組織もあります。

これらのグループ・団体=NPOは、個人の志・使命を社会的な力にした組織で、社会の変化やニーズによって課題を持ち、これを解決するために独創性・先駆性、専門性、柔軟性・機動性等をもって対応できるという優れた特性をもち、個別に対応した細やかなサービスや、当事者性を発揮したより身近なサービスを提供しています。

②自治会、町内会、婦人会、老人クラブ、PTA等——地縁組織

地域組織と言われる自治会・町内会は、今まで限定した地域社会では、さまざまな地域の問題に対処したり、良好な環境を維持したり、地域の人々の親睦を図るなどの役割を果たしてきました。この組織の歴史は古く、地域の相互扶助を行う自治組織として活動を続けてきました。

また、地域の課題毎に組織された婦人会、青年団、老人クラブ、また消防団、PTA等があり、これらはもともと地域住民のニーズによってつくられたものですが、市町村（行政）の意志も働き、その支援のもとで活動してきた経緯があります。

近年、防犯・防災、地域福祉、ごみの減量化などの、地域社会との密接な連携が必要となる課題が、県民の高いニーズとなっています。これらは、主として、地域における継続性や総合性など、優れた特徴をもつ、自治会・町内会と連携して担っていくことが必要です。

その上、これからは自治会・町内会などは、地域の中の志縁組織と協力して地域課題に取り組んでいくことが、組織力の強化や住民ニーズを的確にくみ取るためにも求められています。

2. 学術研究機関（大学等）

大学は様々な分野の研究者、専門家の集団であり、それらの人々の力を借りて社会づくりが進んできました。多様な研究成果が新しい価値を生み出し、組織や地域を変革させます。産、学、官連携による新しいビジネスの育成などもその一つの事例です。また最近、地域社会の中の大学として開放し、県民に学ぶ場を提供し、研究者だけでなく学生と地域住民との交流も進められています。

3. 地域産業組織

「地域産業組織」とは、商工会議所や商工会、商店街振興組合、農協、漁協、森林組合などの、地域をベースとした組織のことです。企業などの営利組織を構成員としながらも、組織自体は本来非営利でありCSOとはなじみやすい。例えば、農協と消費者団体で地場商品を創り出すなど。

CSOと企業との協働を進めていく上でも、このような組織が介在することは重要です。企業—地域産業組織—CSOの新しい協働を、どう創り出せるかも今後の重要な課題です。

4. 企業

民間企業は、地域社会の構成員であり、「企業市民」として位置づけられ、共に公共を担う「市民としての役割と責任」があると考えられるようになりました。

現在、全国レベルでは、企業も社員ボランティア制度や資金助成等によりCSO活動を支援したり、また企業の持つ文化、スポーツ施設等を開放して提供したり、専門的技術力を地域社会に還元するなど、企業の持つ資源を活用した活動を行っている事例がたくさんあります。

佐賀県でもこのような社会貢献的活動は、近年見られるようになりましたが、CSOと企業との協働を進めるにはまだまだ開拓の余地があります。

しかし、こうした「企業市民」としての活動は、企業の社会的信頼を高めるとともに、CSOと協働することによって企業も新しい価値を創り出す担い手としての役割を果たし、その力を発揮する時代となりました。企業が社会貢献活動、公益的活動を、行政とともにCSOと協働して行うことは、今後積極的に進められる必要があります。もちろん、地域社会を構成する一員として、市民と共に地域活動を行う主体であることは言うまでもありません。

5. 行政

行政が公共サービスを一手に引き受け提供した時代は終わりました。

県民ニーズの多様化、高度化と時代の要請による地方分権・市町村合併等の新たな諸課題を抱え、行財政改革が進められています。そのため佐賀県では「オープン」——情報公開を徹底して行う、「現場主義」——県民の立場に立って現場から県民ニーズをくみ、生活者の視点で仕事をする、「県民協働」——CSOとの協働をすることにより事業の見直しや新たな役割分担を進める・・・

としています。また市町村とも新たな連携のあり方を探り、互いに自立した行政システムを確立していきます。参考：右表はCSOと行政との比較をしたものです。

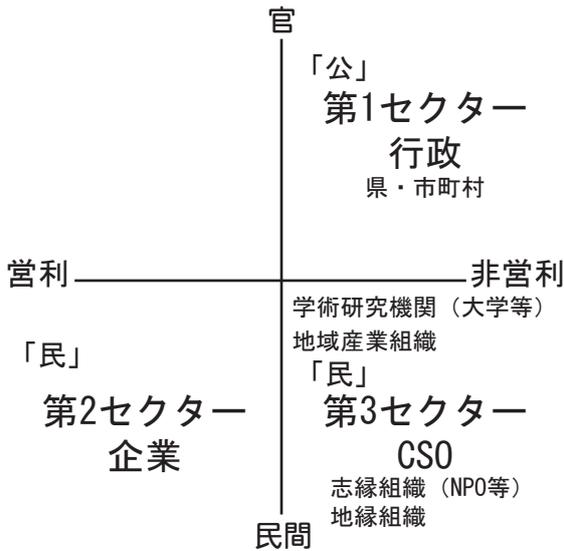
CSOの志縁組織、地縁組織、行政の比較

	志縁組織	地縁組織	行政
活動領域	特定のテーマに特化（「この指とまれ」方式。地域の課題から離れる場合も多い）	居住地にかかわる課題全般（居住者の共通課題を重視。居住地以外の課題は扱わない）	少数者の課題も含め、行政圏域内の社会問題全般が対象（自治体内の課題全てが問題となる）
構成員	有志が参加（入退会は自由。特定地域の住民でなくても参加は自由）	全住民参加が前提（域内住民のみ。入退会は自由で低組織率の場合もある）	全住民（外国籍住民も同様。他の自治体への配慮は副次的）
活動者	役員等の責任は重いが、有志の集いなので比較的会員の関与は多い	役員等に集中しがち	有給の専従者（時にボランティアも協力）
参加姿勢	自発的（嫌になったらやめてしまう）	自発的（ただし、「つきあい」など消極的参加もありうる）	法・規則の下で行動（個々には自主性を持つ場合も多い）
意志決定	責任を負う人が強い影響力を持つ場合が多い（意見が合わないと独立・分裂もある）	可能な限り「全員一致」（独裁的運営よりも調整的運営が求められる）	過半数以上の賛成（民主制を重視。議会が決定）
役員の自律性	自律的（支援者の意向は配慮）	半自律的（構成員の意向を、かなり重く配慮）	本来は他律的（議会の意向は重視）
財源	会費、寄付金、事業収入、時に行政補助・委託	自治会費など住民の寄付+行政補助・委託	税金、社会保険料など
行動原則	自由・多元・競合	公平・調和・継続	公平・平等・安定

出典：「NPOがわかるQ&A」 岩波ブックレット No.618 早瀬昇・松原明著 p17より

第1章 参加・協働社会に向けて

5. 3つのセクターと市民社会



営利性・政府性による社会的主体の役割

営利性(目的)	政府性(形態)	
	政府	非政府＝民間
営利性(目的)	公企業	企業 (株式会社等)
非営利(非配分) (≒公益)	政府 行政	NPO・公益法人 共益団体

出典：「NPO基礎講座」山岡義典編著 ぎょうせい 1997 p151の表より

「企業の社会貢献活動」が広がり、CSOへの支援等様々な形で活動が連携・協働して推進されています。

「行政セクター」と「CSOセクター」について言えば、自治会や婦人会など地域に基盤を置く地縁組織や各種の公益法人と行政（特に市町村）との間では長い歴史があり、互いに補完し合う関係として地域社会に組み込まれている状況があります。

しかも、一般に「市民活動団体」と呼ばれる新しいタイプのCSO＝志縁組織と行政との関係は、連携・協働することがやっと始まったばかりの状況です。

これからは、市民社会を構成する3つのセクターに関わる行政の県と市町村、CSOの志縁組織と地縁組織、企業、地域産業組織及び学術研究機関（大学等）といった多様な主体によって地域づくりを進めることが求められます。

これまでの日本社会は、公共サービスの提供主体は「第1セクター」の行政と「第2セクター」の企業の二つでとらえられてきました。

しかし、近年、「第3のセクター」である市民活動団体等のCSOが成長し、「行政セクター」「企業セクター」とともに、社会を構成する重要な一員となりました。このうち「行政セクター」と「企業セクター」の連携については、公共事業等を通じた長い実績があります。

また「企業セクター」と「CSOセクター」の連携についても、1980年代後半から活発化した

CSOのコメント

日本では、近代社会を行政（第1セクター）と企業（第2セクター）の2つの概念でとらえてきました。

こうした概念のもとで、行政と民間（主として企業）が出資し合って公営の企業体をつくり、公益的な事業を行ってきました。これを第3セクターと呼びました。

つまり第1セクターと第2セクター併せて半分にしたような組織です。

この公営の企業体の経営はほとんどうまくいかず、中には巨額の負債を抱える企業体も出てきています。そして、これを第3セクターとはあまり言わなくなってきました。

CSOのコメント

第3セクターの個人的意味

「戦後日本は、NPOのない行政と企業だけの社会で高度成長を成し遂げてきました。皆に成長を願う気持ちがあったから、それでも良かったのです。しかしそうでなくなった今、父や母、妻や夫、兄弟や姉妹、そして自分自身の休日や余暇、そして老後のことなどを考えたときに、NPOがたくさんある社会というのは実に生活を豊かにしてくれるものだと思います。いきいきと楽しそうに生きている人というのは、なんらかのNPOに関わっている人だと思います。」

（山岡義典氏文章）

出典：NPO基礎講座（ぎょうせい）より

○ 「参加」と「協働」の定義

- 参加：個人が責任を持って組織の企画や活動にかかわること
- 協働：組織同士がそれぞれの特徴をいかして協力して働くこと

「参加」は、「ある個人が責任を持って、ある組織の企画立案やその実施あるいはその評価について意見を述べ、行動に加わること」と言えます。ここで大事なのは「責任を持って」と言うところです。「参加」には責任が伴うわけで、そのためにも「参加」は一定の学習も必要となります。

なお、最近では特に「参画」の言葉を用いる場合も多いのですが、これは「より積極的で具体的な参加」を指し、「参加」の一部と考えることができます。

協働とは、「異種・異質の組織」が、「共通の社会的な目的」を果たすために、「それぞれのリソース（資源や特性）」を持ち寄り、「対等の立場」で「協力して共に働く」ことです。

「異種・異質の組織」とは

行政部門、企業部門、非営利部門など異セクターが基本ですが、各セクター内の異質の組織間でもあり得ます。例えば志縁組織と大学、志縁組織と地縁組織などがあります。（行政組織と行政組織、企業と企業、NPOとNPOのような同種・同質の組織間の関係は、協働ではなく、ネットワークングと言います。）

組織とは、一定の役割を担って継続的に存在する人の集団です。（組織と個人、個人と個人の場合にはここでは協働とは言いません。個人と組織の場合は「参加」と言います。）

「共通の社会的な目的」とは

お互いによく理解した上で共有されている、自分の利益以外の不特定の他者の利益の実現（公益の実現）を意図した目的です。その目的を双方がしっかりと共有することが重要です。

「それぞれのリソース（資源や特性）」とは

人材、資金、権力、ノウハウ（手法）、ネットワークなど、相手組織にはないが自組織にはあるものを言います。何のリソースもない組織とは誰も協働などしないだろうし、協働しなくてもよいのです。協働しようとする時、まず自らの組織にどのようなリソースがあるか確認する必要があります。

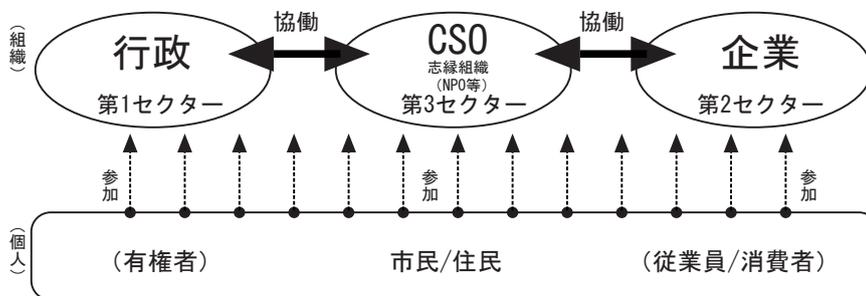
「対等の立場」とは

上下関係ではなく、お互いの立場を同等として認め合い、尊重しあう関係を言い、いつでも否と言える関係のことです。

「協力して共に働く」とは

第三者的な高見の見物ではなく、お互いに責任ある当事者として、それぞれできるだけの努力をして汗を流すことです。

図1 「参加・協働社会」の基本的な概念図



出典：「NPOのある社会とは」（山岡義典氏文章）ガバナンス平成16年4月号）ぎょうせい刊より一部加筆

○ 「参加・協働社会」の構図を概念図に示すと図1のようになります。基本的なものとして行政とCSOの志縁組織の協働、CSOの志縁組織と企業との協働を図示しています。行政と企

業との協働も考えられないわけではないですが、企業活動との一線を明確にするため、図示していません。これらに参加するのは「市民/住民」ですが、

第1章 参加・協働社会に向けて

6. 「参加」と「協働」

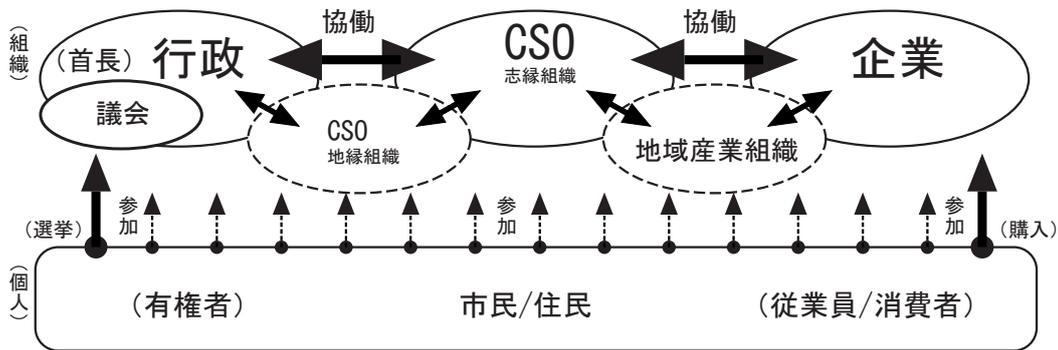
その性格は、行政に対しては有権者という立場が、企業に対しては「従業員/消費者」という立場が強くなります。

ここで注意すべきことは、「参加」は誰にでも可能で、権利として保障されるべきものでありますが、「協働」は相手になる組織がなければなり立たず、協働するかどうかは個々の組織の判断次第であって、しないという選択もあり、権利とし

て保障する必要もない、ということです。そして、当然のことながら、義務として強制すべきものでもありません。

また、「協働」には「参加」の土台が欠かせません。「参加」のない「協働」は癒着の温床になりやすい——どんな組織でも支持者（参加する市民）によって活動・事業ができるのです。「参加」は「協働」を支えその質を高めるということもできます。

図2 「参加・協働社会」のやや詳細な概念図



出典：「NPOのある社会とは」（山岡義典氏文章）ガバナンス平成16年4月号）ぎょうせい刊より一部加筆

○ 「参加・協働社会」の構図をもう少し細かく見たのが図2で、「地縁組織」と「地域産業組織」を新たな協働の主体として示しています。いずれも原則全員参加の相互扶助・共益型非営利組織です。多くの地域でこうした組織は衰退傾向にあります。

地縁組織とは町内会・自治会やそれを基盤とした子ども会、青年団、婦人会、老人クラブなどの住民組織であるとも言えます。そして、PTAやまちづくり協議会、地域づくり委員会などと言った団体、グループも含めて地縁組織と考えてよいと思います。

こうした組織の多くは長い歴史を持ち、これまで行政とは補助金の交付も含めた緊密な関係がありましたが、現在は行政からの補助金削減やカットによって活動も停滞しています。従って地域の中の組織として、自立した活動ができるような自助努力が求められています。

こうしたことから、地縁組織や地域産業組織と志縁組織との協働が、今後の大きな課題になると考えられます。なぜなら、志縁組織の側も、地域に根付いた活動を継続して展開するために

は、このような地縁組織との協働を進めていく必要があるからです。行政—地縁組織—志縁組織の新しい協働を、どう創り出していけるかが問われています。

CSOと企業との協働については、現在佐賀県には明確な形で行っているところは見受けられませんが、全国レベルでは「車いす集配・はこび愛ネット」事業をはじめとする事例があります。それはCSOと企業とが協働することによって、当事者だけでなく第三者にもメリットが得られる形での協働です。CSOと企業や地域産業組織（商工会、農協等）との協働は民間同志のことであり、共に協働して新しい価値を創り出す要素を持っています。

また、市民/住民の行政への究極の参加は、有権者としての議員や首長の選挙にあることを、また同じく企業への究極の参加は、消費者としての購買を通じて行われることを示しています。

「車いす集配・はこび愛ネット」事業

不要になった車いすをアジアの人たちへ、旅行者に託して届けるというもので、事業の運営をNPOが、車いすの収集、運搬、保管・管理、旅行者への受け渡しを運送会社が行っています。

7. 協働で価値の変化

協働が進むと、行政の質の充実、県民による自治の深まりといった、それぞれのセクター（協働の主体）で様々な価値の変化が想定されます。

県民

- 県民一人ひとりの参加・参画社会の形成が進みます。
- ニーズにあった効率的、効果的な県民サービスを受けることができます。
- 多様な経験を積んだ県民が活動できる場や雇用の場の創出につながります。
- 専門性を持った県民の活かされる場が広がります。

企業

- より効果的な社会貢献活動が実現できます。市民社会の一員として地域社会との結びつきが強化されます。
- 企業のイメージアップを図れます。

以上のことは、一断面にすぎません。佐賀県では、「協働」はようやく始まったばかりの段階です。これから試行錯誤して進めていくうちに想像もできなかったような新たな成果を挙げることができると思われます。

（事例）佐賀インターナショナルバルーンフェスタ

国内最大の規模で、かつハイレベルな熱気球の国際大会である『佐賀インターナショナル・バルーン・フェスタ』が11月に5日間に渡って行われます。この事業は1989年1月1日に佐賀バルーンジャパンフェスタ組織委員会（CSO）ができ、組織的にイベントとして盛大に行われるようになりました。当初はバルーンが好きな市民が中心となって行い、その後組織化を図り、現在は企業も加わって、行政との協働により実施されています。

現在、佐賀県で行われる祭りやイベントの中で、集客力も最大規模の催し物となり、県外からもたくさんの人が訪れます。嘉瀬川河川敷に広がるたくさんのテントは、バルーン見物の人達への食事から、佐賀の特産物の販売、また各ボランティア団体の活動紹介、啓発活動の場、交流の場としても活用されています。この運営には多くのボランティアが活躍し、自治体職員

CSO

- 自らミッション（使命）を実践し、より具体的な実現へ発展させることができます。
- 公共サービスの新たな担い手となります。社会的に認知され、理解が進み評価を得るようになります。
- 新たな地域コミュニティの形成へとつながります。
- 組織や財政基盤の一層の強化が図れます。

行政

- これまでより行政サービスの充実が図られ、効率的な行政システムの実現も可能となります。
- 協働して業務をすることにより行政の体質改善を図れます。

も仕事としてだけでなく、市民の立場でボランティアとして大会を支えるようになりました。もともとバルーンの競技大会ですが、国際大会でもあり、この時期、佐賀の地に様々な人が訪れ、国際色豊かなイベントとなりました。

大会が始まる前日の夜の市民とバルーン大会参加選手との交流や、各国からの選手のホームステイなどは市民のボランティアによって支えられています。こうしたことを通して、佐賀の地の国際協力も広がりました。そして、この大会は、観光振興にも、大いに貢献しています。

朝日が空を明るく染める頃、次々にあがる色とりどりのバルーンは、競技大会というよりは、広い佐賀平野にふわっと浮かぶ平和の象徴のように見えます。これはまさに多くの市民が参加し、CSO、行政（県、佐賀市、周辺の町）、企業がそれぞれ役割分担をし、「協働」して行うようになった一大イベントです。

第1章 参加・協働社会に向けて

8. 共通認識したいことば

市民

単に「〇〇市」という地域内に住む住民という意味ではなく、権利・義務を伴った社会的な存在である個人を意味し、また広く公共性の形成に自律的、自発的に参加する人のことを言います。

従って、「市民」は、自然人だけではなく、法人や任意団体なども含まれるものと解される場合があります。特定非営利活動促進法の第1条でも、「市民が行う自由な社会貢献活動としての特定非営利活動」といった表現がされています。

市民社会

Civil Society：特権や身分的支配、隷属関係を無くして、自由、平等な個人、社会に自覚・責任を持つ人=市民によって構成される近代社会のことで、民主主義社会のこととも言えます。

地域社会

community（コミュニティ）：一定の地域的範囲の上に、人々が住む環境基盤、地域の暮らし、地域の自治の仕組みを含んで成立している生活共同体を表します。

公共・公益

公共とは社会全体に関係することです。「おおやけ」のことを言い、これまで行政が担って（企業の協力を得ることもあります）きましたが、この「公共」の概念が“新しい公共”のあり方として「市民が参加し、CSO、企業及び行政が協働して創出し、共に担う」とも言われるようになりました。

従って「公益」とは、公共の利益のことです。私益ではなく、社会全体の利益を言います。

ボランティアとNPO

ボランティアもNPOも、自発的、主体的に社会貢献活動を行うという点では同じですが、ボランティアは活動する個人、NPOはそうしたボランティアや職員などで構成され、継続的に活動している組織と言えます。個人ではなく、組織的に活動を展開することで、目的を達成しようとするのがNPOです。

NPOにとっては、ボランティアは活動の担い手として重要な存在で、NPOの核をなすと言われる一方、ボランティアにとっては、NPOは活動の場を提供してくれる組織と言えます。市民セクターを構成するのは、こうした志縁組織（NPO）と地縁組織です。

NPO

Nonprofit Organizations という米国英語に由来します。

Not-for-profit, but-for-mission Organizations、「利益拡大のためでなく、社会的使命・社会をよくしようとする志を実現するために活動する組織」、それがNPOとも言います。ここで大切なことは、「非営利」とは利益を得ることが目的ではなく使命実現を第一に考える営みですが、そのなかには「使命実現のために利益を上げる」取り組みも含むという点です。つまりNPOは、収益活動もしますが、その利益を使命実現に向けた活動のために用いる組織だと言えます。

無償・有償と非営利

ボランティア活動では、活動に係る経費を全額自己負担したり、対価を求めないような「無償」の形で行われる場合もあれば、活動に係る交通費や食費などの実費を受け取ったり、市場の賃金よりも低い報酬を受け取るような「有償」の形で行われる場合もあります。

ボランティア活動を「無償」で行うか「有償」で行うかは、活動の手段として考えることができます。

一方、NPOで言う「非営利」は、無償・有償とは直接関係のない別の概念で、活動の継続・拡大や組織の維持のために、利益（収入から労働の対価をはじめとする経費を差し引いた利益）を上げて、その利益を団体の構成員（役員や会員など）に分配しないで、新たな活動資金へ回していくという意味です。

例えば、「NPOは非営利なのに、お金を取るの？」といった質問は、非営利という考え方と無償という考え方が混同して使われることからくる誤解と言えます。